

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
ROLE DES CHAMBRES

AU POINT DE VUE DIPLOMATIQUE

DANS UN

RÉGIME PARLEMENTAIRE

(Constitution de 1875)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 7 Février 1920, à 17 heures

PAR

JEAN SAPIRA

Président : M. LARNAUDE, professeur

Suffragants { *MM. CHAVEGRIN, professeur*
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

ANNE MON LAROSE & FORCEL

LÉON TENIN, Directeur

22, rue Soufflot, PARIS, 5^e

1920

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LE
ROLE DES CHAMBRES

AU POINT DE VUE DIPLOMATIQUE

DANS UN

RÉGIME PARLEMENTAIRE

(Constitution de 1875)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 7 Février 1920, à 17 heures



PAR

JEAN SAPIRA

Président : M. LARNAUDE, professeur

Suffragants { *MM. CHAVEGRIN, professeur*
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

ANNE MON LAROSE & FORCEL

LÉON TENIN, Directeur

22, rue Soufflot, PARIS, 5^e

1920

INTRODUCTION

La guerre a conduit chaque individu à réviser ses idées personnelles, sa philosophie intime, ses règles de conduite. De même elle invite les nations à repenser, en quelque sorte, à leur droit public ou privé. Il est dès lors tout naturel que les idées directrices de notre organisation constitutionnelle soient rejetées dans le creuset de l'analyse.

Le problème de la direction de la politique étrangère dans un pays démocratique et parlementaire est l'un des plus graves qui puissent se présenter. Aussi bien touche-t-il en quelque manière à presque tous ceux qui s'offrent dans le domaine constitutionnel, car il met en jeu la notion même du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, l'importance et la nature des fonctions qu'il convient d'attribuer à chacun d'eux, ainsi que les rapports qui doivent être établis entre l'un et l'autre. Il est bien évident que le problème, dont nous parlons, ne

se pose pas lorsque le souverain exerce lui-même l'autorité publique. Dans cette forme de gouvernement qu'on appelle le gouvernement personnel, tous les pouvoirs sont concentrés entre les mains d'un seul organe titulaire de la souveraineté : le roi ou le peuple. C'est donc au monarque ou au peuple qu'appartient, dans un tel régime, la direction de la politique étrangère, la négociation et la conclusion des traités.

Le traité de 1881 qui a établi le protectorat français à Tunis était signé, d'un côté, par le bey de Tunis lui-même, et il était dit que le traité était définitif pour la Tunisie parce que c'était le souverain lui-même qui s'engageait. C'est un exemple de gouvernement personnel monarchique. Quant au gouvernement personnel par le peuple, tel que l'a conçu J. J. Rousseau, il est une théorie purement abstraite et qui ne peut recevoir, dans la pratique moderne, aucune consécration absolue.

Pour que notre question apparaisse, il faut supposer une séparation des pouvoirs. Alors on devra se demander si la fonction diplomatique, et, spécialement le droit de négocier et de conclure les traités, appartient au pouvoir exécutif ou au pouvoir législatif, ou bien encore si la fonction dont il s'agit doit être exercée en collaboration par ces deux pouvoirs ?

La séparation des pouvoirs peut, d'ailleurs, être conçue de deux manières sensiblement différentes. Dans le système représentatif, les différentes fonctions de la souveraineté sont confiées à des organes divers, mais sans aucun lien entre eux. Il y a entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif une séparation absolue. La France a pratiqué un système de ce genre en 1791 et en 1848. A ces deux époques, il n'existait qu'une Chambre unique à l'abri de toute action du pouvoir exécutif qui ne possédait contre elle aucun droit de dissolution. Dans un semblable régime, les divers actes de la fonction diplomatique et particulièrement la négociation et la conclusion des traités, seraient attribués à l'exécutif ou au législatif selon qu'on les considérerait comme des actes de gouvernement ou comme des actes de législation.

Mais on aperçoit combien est difficile le fonctionnement d'un système de séparation absolue. Comment établir, en pratique, des cloisons étanches entre les différentes manifestations de l'exercice de la souveraineté ? On est ainsi amené à une troisième conception qui, tout en respectant le principe de la séparation des pouvoirs, admet qu'il s'établisse entre eux une certaine coordination assurant l'unité dans le gouvernement. Chaque pouvoir exerce sur l'autre une influence réciproque. Il peut même arriver qu'il

y ait au profit de l'un un contrôle sur les autres, une subordination de l'un à l'autre. En tous cas, il y a, entre eux, une coopération. L'exécutif participe au législatif et le législatif à l'exécutif. Le principe d'une séparation absolue ne doit être respecté que pour le pouvoir judiciaire, afin d'assurer l'indépendance de la justice. Tel est le régime parlementaire dans lequel les pouvoirs, bien que séparés collaborent, néanmoins, à l'exercice de la souveraineté.

Dans un tel système, qui est le système français comment va être remplie la fonction diplomatique ? Qui va négocier et conclure les traités ? Y aura-t-il compétence exclusive de l'exécutif ? Ou bien faudra-t-il un accord et une collaboration de l'Exécutif et du Législatif ? Quel sera exactement, en ce domaine, le rôle des Chambres ?

Jetons un coup d'œil d'ensemble sur la Constitution actuelle en France. Les pouvoirs législatif et exécutif sont loin d'être séparés par des cloisons étanches.

La collaboration des pouvoirs à l'exercice de la souveraineté, qui est une des caractéristiques essentielles du régime parlementaire, fait que le Parlement n'exerce pas seulement une fonction législative, mais qu'il possède aussi des attributions exécutives et judiciaires.

En matière judiciaire, la Chambre des Députés exerce le droit de mise en accusation du Président de la République ou d'un ministre, dans ce cas, le Sénat peut être constitué en Haute Cour de justice. D'autre part, lorsqu'il s'agit d'un attentat contre la Sûreté de l'Etat, quel que soit celui qui l'a commis, le Sénat peut être constitué en Haute-Cour de Justice ; c'est alors un décret du Président de la République en Conseil des Ministres qui lui donne compétence.

En matière exécutive, le Parlement exerce sur le gouvernement une action indirecte, soit par la responsabilité ministérielle, qui lui permet de changer l'orientation générale de la politique gouvernementale, soit d'une manière constante et quotidienne, par l'examen des renseignements qu'on lui fournit spontanément ou sur sa demande. On connaît le rôle considérable qu'a joué, dans l'histoire parlementaire, la pratique — parfois abusive — des questions et des interpellations. Rappelons aussi l'usage des enquêtes parlementaires, faites par des membres de la Chambre ou du Sénat, sur les actes du gouvernement ou le fonctionnement de tel ou tel service.

Mais ce contrôle sur le gouvernement et l'administration n'épuise pas toutes les attributions exécutives du Parlement. Celui-ci est associé d'une manière

plus directe à l'œuvre du pouvoir exécutif en ce qui concerne l'administration extérieure. Cette association des pouvoirs en matière de politique étrangère, a-t-elle été convenablement réglée par les lois constitutionnelles françaises ? Celles-ci ont-elles fait au Législatif une part suffisante ? C'est ce que nous nous proposons de rechercher.

Ainsi précisé, le problème comprend deux questions :

1° Une question de droit constitutionnel positif : comment les lois constitutionnelles de 1875 ont-elles compris et organisé le rôle du Parlement au point de vue diplomatique ?

2° Une question de science et de législation constitutionnelles : quel doit être le rôle des Chambres dans un régime parlementaire ?

Chacune de ces questions fera l'objet d'une Partie de notre travail.

PREMIÈRE PARTIE

ROLE DES CHAMBRES, AU POINT DE VUE DIPLOMATIQUE, D'APRÈS LES LOIS CONSTITUTIONNELLES DE 1875.

La fonction diplomatique se présente sous trois aspects :

- 1° La représentation de la France ;
- 2° Les actes d'hostilité ;
- 3° La négociation et la conclusion des traités.

La troisième de ces fonctions, par l'ampleur et la complexité des questions qu'elle suscite, nous retiendra beaucoup plus longuement que les deux premières.

Notre étude de la fonction diplomatique des Chambres en droit constitutionnel positif, sera ainsi divisée en six chapitres :

- I. — Représentation de la France ;
- II. — Déclaration de guerre ;
- III. — Les traités. Considérations générales ;

IV. — Traités exigeant l'approbation parlementaire;

V. — Caractères et formes de l'intervention parlementaire;

VI. — Traités n'exigeant pas l'approbation parlementaire.

CHAPITRE I

REPRÉSENTATION DE LA FRANCE

Le pouvoir exécutif est le représentant de la nation dans les relations internationales. Le Président de la République, personnifiant principalement le pays, est investi par l'article 3, paragraphe 5, de la loi du 25 février 1875 du droit de présider aux solennités nationales. Il est le représentant de la France vis-à-vis des gouvernements étrangers; aussi, les ambassadeurs et envoyés des puissances étrangères sont-ils accrédités auprès de lui; par suite, il a le droit de les agréer préalablement et de recevoir leurs lettres de créance. En revanche, c'est lui qui signe les lettres de créance accréditant les ambassadeurs et envoyés français auprès des puissances étrangères. Nous verrons que le Président de la République est la seule autorité qui entre en relations juridiques avec les nations étrangères pour la conclusion des traités.

Mais la qualité de représentant de la France attri-

buée au Président de la République et les pouvoirs à lui conférés en matière diplomatique ne rendraient pas inconstitutionnelle une motion dans laquelle les Chambres salueraient un chef d'Etat étranger venu en France (1) ou bien adresseraient à une nation étrangère l'expression de la gratitude de la France (2). On voit donc que, même dans cette fonction diplomatique de représentation, qui est essentiellement du domaine du chef de l'Etat, le Parlement n'est pas sans posséder quelque pouvoir. Ajoutons que les Chambres sont appelées à jouer, en cette matière, un rôle qui n'est pas négligeable lorsque le gouvernement leur demande de voter les crédits nécessaires à un voyage officiel du Président de la République à l'étranger ou à une réception en France d'un Chef d'Etat étranger. En ce cas, on peut vraiment parler d'une collaboration des deux pouvoirs puisque le vote des crédits implique une approbation de l'acte diplomatique en question.

(1) Chambre des députés, 29 novembre 1900. Sénat, 30 novembre 1900.

(2) Sénat et Chambre des députés, 2 juillet 1900. — Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, n. 547.

CHAPITRE II

DÉCLARATION DE GUERRE

Aux termes de l'art. 9 de la loi du 16 juillet 1875, le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres.

La loi constitutionnelle n'exige pas que cet assentiment se traduise par une loi ; il suffit qu'il soit certain et il peut résulter du vote, soit d'un ordre du jour approuvant la conduite du gouvernement, soit d'un crédit supplémentaire (1).

L'art. 9 peut aisément s'appliquer, en cas de guerre offensive. Le gouvernement expose les faits aux Chambres et demande leur assentiment avant de déclarer la guerre ou d'envoyer un ultimatum (2).

En cas de guerre défensive, il pourrait également y avoir lieu de recourir au Parlement, si le gouver-

(1) Pierre, *op. cit.*, n. 553.

(2) Duguit, p. 1044.

nement français, ayant reçu un ultimatum, refusait d'y obtempérer. Mais le recours au Parlement n'est pas nécessaire si la France est attaquée sans déclaration de guerre préalable ou même si elle est touchée par une déclaration de guerre. Car il est de toute évidence qu'il faut se défendre (1). Du reste l'article 9 ne met pas obstacle à ce que le Président de la République, qui dispose de la force armée, prenne les mesures exigées par les circonstances pour ne pas laisser surprendre le territoire national par une invasion.

On admet généralement que l'art. 9 est inapplicable à certains moyens de contrainte internationaux : rétorsion, représailles, saisies et blocus. L'assentiment préalable des Chambres n'est pas exigé pour l'emploi de ces moyens (2).

La question est plus délicate pour les actes d'hostilité qui, sous le nom d'expédition ou de représailles, ont, dans une certaine mesure, le caractère de guerres véritables. L'affirmative est admise en cas d'hostilités dirigées contre des peuples barbares (3). Mais les expéditions du Tonkin, en 1884, du

(1) Duguet, p. 1044 ; Ermein, p. 701 ; de Sainte-Croix : *de la déclaration de guerre*, p. 149.

(2) Ermein, p. 701 ; De Sainte-Croix, p. 208 : Un doute a cependant été émis en ce qui concerne le blocus (voir Pierre, n. 553). Mais, en général, on le considère comme étant en dehors du domaine de l'art. 9.

(3) Ermein, p. 701 ; de Sainte-Croix, p. 230 et suiv.

Dahomey, en 1892, de Madagascar, en 1895, et de Chine, en 1900, ont été entreprises sans déclaration de guerre ; le Parlement ne les a approuvées que par le vote de crédits, intervenu avant ou même après l'expédition (1).

La Constitution de 1875 on le voit, a consacré en matière de déclaration de guerre, un système de collaboration des deux pouvoirs. Ce système se distingue du régime anglais où la déclaration de guerre est du droit exclusif de la Couronne et du régime américain, où elle est du droit exclusif du Congrès.

(1) Duguit, p. 1045.

CHAPITRE III

LES TRAITÉS. — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Les constitutions des divers Etats diffèrent sensiblement, en ce qui concerne la détermination du rôle des Chambres en matière de traités.

D'après un premier système, qu'on peut appeler belge, parce que c'est dans la Constitution belge de 1831, révisée en 1892 (art. 68) qu'il a été introduit, certains traités seulement, et non pas tous les traités, comme aux Etats-Unis, doivent être soumis à la ratification parlementaire. Ce système a été accepté en France par la loi du 16 juillet 1875 (art. 8).

En Angleterre, la conclusion et la ratification des traités sont de la prérogative royale. L'assentiment du Parlement n'est jamais exigé; il n'intervient que lorsque des mesures d'exécution, financières ou autres, sont nécessaires.

Un troisième système est consacré aux Etats-Unis. Le Président de la République signe et ratifie les traités. Mais les droits du Pouvoir législatif y sont beaucoup plus importants.

La Constitution américaine est très différente de celle des Etats européens. Le régime est représentatif et non parlementaire. Le Président est indépendant des Chambres. La Constitution a seulement prévu une série de freins à son pouvoir en quelque sorte autocratique. En matière de politique extérieure, le frein est le Sénat qui exerce, non pas un contrôle sur les actes de l'exécutif, mais une partie même des attributions exécutives. Le Sénat américain, à la différence des autres Sénats, a des droits exécutifs ; il collabore à la nomination des hauts fonctionnaires. D'autre part tous les actes de politique extérieure supposent l'assentiment du Sénat à la majorité des deux tiers. Il suffit donc de l'opposition d'un tiers des membres de la Haute-Assemblée pour détruire un traité. Bien plus, alors qu'en France ou en Italie, un traité soumis à la ratification des Chambres est accepté ou rejeté en bloc, la majorité du Sénat américain a le droit de modifier les textes soumis à son approbation. Et ces droits ne sont pas purement théoriques. Il suffit de rappeler l'exécution du premier traité Hay-Pauncefote conclu en 1900 pour désintéresser l'Angleterre de ses droits sur les voies interocéaniques dans l'Amérique Centrale (1).

Il faut d'ailleurs remarquer que le Sénat et le Pré-

(1) Voir aussi les 12 réserves du Sénat Américain, au traité de Versailles de Juillet 1919.

sident peuvent représenter des moments différents et nettement contradictoires de l'opinion publique ; le Président est élu tous les quatre ans. Le Sénat est renouvelé partiellement tous les deux ans. Par suite, au milieu de chaque période présidentielle la Haute-Assemblée se transforme. L'épreuve est particulièrement redoutable quand le Président est un démocrate, parce que le parti démocrate ne représente pas une majorité durable. L'organisation des partis américains est très nettement tranchée. Elle ne repose pas sur des opinions, mais sur des organisations extrêmement fortes que les Américains appellent « des machines ». Or, la machine républicaine est beaucoup plus puissante que la machine démocrate ; cette dernière ne triomphe que lorsqu'un désaccord momentané paralyse sa rivale. Ce désaccord se prolonge rarement. Il arrive alors que les Républicains reprennent l'avantage dans les élections des assemblées avant que les pouvoirs du Président démocrate soient expirés. C'est précisément ce qui est arrivé le 4 novembre 1918 et M. Wilson s'est alors trouvé obligé de manœuvrer avec un Sénat dont la majorité était hostile.

La France, nous l'avons dit, se rattache au premier système. La question est clairement tranchée par l'art. 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.

« Le Président de la République négocie et ratifie

« les traités. Il en donne connaissance aux Chambres
 « aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le per-
 « mettent. Les traités de paix, de commerce, les
 « traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui
 « sont relatifs à l'état des personnes et au droit de
 « propriété des Français à l'étranger, ne sont défi-
 « nitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres,
 « nulle cession, nul échange nulle adjonction de
 « territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une
 « loi ».

Il découle de ce texte que le Président de la République a le droit exclusif de négocier et de ratifier les traités. C'est la seule autorité qui pourra donner la ratification. Tantôt il le donnera de sa propre autorité ; tantôt après y avoir été autorisé par le Parlement. Le Président de la République n'a d'ailleurs pas seul le droit dont il s'agit ; il l'exerce avec les Ministres avec lesquels il partage le pouvoir exécutif. « C'est la seule autorité, dit M. Erneim (1) qui, pour
 « la conclusion des traités, entre en relations juri-
 « diques avec les nations étrangères ». De ce droit très important du Président de la République, on voit découler les deux conséquences suivantes : d'abord le Président de la République est libre de choisir le moment où il donnera la ratification. En second lieu, l'approbation parlementaire n'est exigée

(1) *Elément de droit constitutionnel français et comparé*, 1909, p. 688.

par le texte que pour certaines catégories de traités, dont l'énumération, si elle n'était pas limitative, n'aurait aucune utilité ni aucun sens (1).

Insistons sur ces mots de l'art. 8 : « Il (le Président) « en donne connaissance aux Chambres, aussitôt que « l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent ». Ce texte consacre la règle du secret diplomatique. Il signifie en effet, que le Président peut négocier des traités sans que le Parlement en soit informé, et qu'il en informe le Parlement parce qu'il le juge opportun. Sans doute le secret prévu sur la Constitution n'est, en principe, que temporaire, mais c'est un provisoire dont le Chef de l'Etat est laissé libre de fixer la durée. Le rapporteur de l'art. 8 a déclaré expressément : « Nous le laissons juge (le Président de la République) des cas qui exigent le secret (2) ». Et, à une époque récente, M. Baudin, dans son rapport au Sénat sur le traité franco-allemand relatif au Maroc, s'exprimait ainsi : « Sans doute la Constitution de 1875 laisse au Président de la République la faculté d'apprécier à quel moment un traité peut être communiqué aux Chambres sans dommage pour la sécurité des intérêts du pays. »

Toutefois, à la règle du secret diplomatique un correctif important est apporté par l'alinéa 2 de

(1) Erneim, *loc cit.*, p. 689.

(2) *Annales de l'Assemblée Nationale*, tome XXXVIII, projets de loi, p. 223.

l'art. 8 duquel il résulte qu'il ne peut y avoir de traité secret sur certaines matières qui ne peuvent être réglées définitivement qu'après l'approbation des Chambres.

Plusieurs phases doivent être distinguées entre le moment où l'idée se fait jour de conclure un traité et le moment où ce traité sera définitif et devra être exécuté.

PREMIÈRE PHASE

NÉGOCIATION DU TRAITÉ

Des pourparlers préliminaires sont d'abord engagés entre les représentants des Puissances. Puis le traité est rédigé et signé par les agents diplomatiques ayant reçu de l'autorité compétente pleins pouvoirs à cet effet (1). Dans cette première période le pouvoir exécutif est certainement seul compétent. C'est lui qui représente l'Etat, reçoit les agents diplomatiques, se trouve en relations constantes avec les pays étrangers ; la préparation du traité ne peut appartenir à un autre qu'à lui.

(1) Ennien, *loc. cit.*, p. 687.

Alors que l'initiative des lois appartient au législatif et à l'exécutif, l'initiative des négociations est du domaine exclusif de l'exécutif ; car lui seul, par les informations qu'il recueille, est en mesure de savoir sur quelles bases il convient de préparer un traité. « Il n'y a pas de questions, dit M. Eugène « Pierre (1) sur lesquelles un gouvernement puisse « être exposé à compromettre les intérêts publics « d'une façon plus grave qu'en matière de politique « extérieure. Les vrais principes veulent que le gou- « vernement ait les mains complètement libres pour « toutes les négociations diplomatiques ».

Néanmoins, il est possible au pouvoir législatif de prendre une certaine part aux négociations en demandant aux ministres des explications et en leur indiquant une ligne de conduite. Et cette faculté n'est pas simplement platonique, car il est facile de mettre en jeu la responsabilité ministérielle. La Chambre des Députés vota, le 8 juillet 1895, la résolution suivante proposée par M. Barodet : « La « Chambre invite le gouvernement à négocier le plus « tôt possible la conclusion d'un traité d'arbitrage « permanent entre la République Française et la République des Etats-Unis d'Amérique ». Cette invitation n'allait pas sans danger. Car si le pays en question n'avait pas été disposé à conclure un

(1) *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 1912, n. 546.

traité, la France aurait pu marcher au-devant d'un échec et d'une humiliation. Tout récemment, lorsque se poursuivaient les longs et complexes travaux de la Conférence de la Paix, le Parlement s'est parfois ému du silence du Gouvernement. Les honorables députés ou sénateurs ne sortaient pas de leur droit constitutionnel en posant des questions et en formulant des idées générales inspirées par le désir d'une paix juste et avantageuse ; mais le silence du gouvernement se justifiait par ce principe que l'initiative et la négociation d'un traité appartiennent au pouvoir exécutif qui est libre de choisir le moment où le traité sera soumis à la ratification parlementaire, s'il s'agit d'un traité pour lequel cette approbation est exigée.

Il est incontestable que la négociation des traités appartient, dans tous les cas, et exclusivement au pouvoir exécutif. Les Chambres ne sauraient limiter préventivement les pouvoirs de négociations du gouvernement. Sans doute, il ne leur est pas interdit de l'inviter, par des résolutions, à négocier et même à négocier sur telle ou telle base ; mais, même dans les cas où il leur appartient d'approuver ou de rejeter les traités, elles ne peuvent, à l'avance défendre au gouvernement de négocier, ni lui imposer les bases sur lesquelles il devra négocier, ni enfin entraver en aucune manière, sa liberté. Ces solutions, admises par les auteurs, ont été consacrées

par diverses délibérations ou discussions parlementaires (1).

Le Président de la République donne, aussitôt que l'intérêt, et la sûreté de l'Etat le permettent connaissance aux Chambres des traités qu'il a conclus. Le gouvernement apprécie le moment où cette communication peut avoir lieu. Et il est juge des cas qui exigent le secret.

DEUXIÈME PHASE

CONCLUSION DU TRAITÉ

Après la signature du traité par les plénipotentiaires, commence la phase de la conclusion. Il ne sera définitivement conclu que s'il a été ratifié. La ratification est « l'acte par lequel l'autorité qui « exerce et représente la souveraineté relativement « au droit de conclure des traités, approuve et confirme le traité signé par les plénipotentiaires et lui « donne ainsi une valeur définitive » (2). Cette au-

(1) Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, 1907-1039 ; Erneim, *op. cit.*, p. 691-692 ; Pierre, *op. cit.* et supp. n. 550 et 551. Chambre des députés, 23 février et 4 juin 1891, 12 octobre 1904, 7 novembre 1907.

(2) Erneim, *op. cit.*, p. 687.

torité est, en France, le Président de la République. La seule question qui se pose est celle de savoir si le Chef de l'Etat peut ratifier de sa propre volonté ou s'il doit préalablement être autorisé à ratifier par le pouvoir législatif.

Il est logique de décider que le pouvoir exécutif, qui est le plus apte à négocier le traité, est également le plus à même de savoir si le traité doit être définitivement conclu. Pourtant, certains traités, en raison de leur gravité et de leurs conséquences pour les droits des particuliers, doivent être soumis au législatif qui doit donner à l'exécutif l'autorisation de ratifier. Ce système, obligeant certains traités à être préalablement soumis à l'approbation parlementaire et laissant tous les autres à la libre disposition de l'exécutif, est celui de l'art. 8 de la loi du 16 juillet 1875. Cependant, il a été contesté que tel soit le sens du texte dont il s'agit.

S'appuyant sur les travaux préparatoires de la loi au sein même de l'assemblée nationale. Mr. Clunet a soutenu que l'énumération de l'art. 8 ne serait pas limitative (1). Et il a prétendu que la commission des lois constitutionnelles aurait indiqué par l'organe de son rapporteur « l'intention formelle « de l'Assemblée de restreindre le rôle de l'exécutif « en matière de traités à celui de négociateur ».

(1) Edouard Clunet, *Du défaut de validité de plusieurs traités diplomatiques conclus par la France avec les Puissances étrangères.*

« L'expression « ratifier » qui figure dans l'art. 8, « dit cet auteur, n'y a été placée que *honoris causa* ; « sous ce terme on ne concède au Chef de l'Etat « l'apparence du pouvoir que pour mieux en retenir « la réalité... L'Assemblée nationale a entendu sur « le sujet des traités que le veto du Parlement reste « toujours suspendu, au-dessus des décisions de « l'exécutif... Les corps électifs approuveront les « traités ou les traités ne seront pas » (1).

On ne peut pas tirer des travaux préparatoires l'interprétation donnée par M. Clunet sur l'art. 8, M. Dufaure, ministre de la Justice, disait en effet dans l'exposé des motifs. « En énumérant les attributions du Président de la République, l'art. 3 « de la loi du 25 février 1875 sur l'organisation des « pouvoirs publics n'avait pas compris le droit de « négocier et de traiter avec les Puissances étrangères. Le droit du Président sur ce point ne peut « être absolu ; il est limité et tempéré par le droit « des Chambres. Nous avons cherché à faire ce partage sur l'art. 7 du projet (2) ».

Comment était donc libellé cet art. 7 ?

« Le Président de la République négocie et ratifie « les traités. Il en donne connaissance aux Chambres « aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent. Les traités de commerce et les traités qui

(1) Clunet, *op. cit.*, p. 11.

(2) *Journal Officiel*, 1875, p. 3618-3619.

« engagent les finances de l'Etat ne sont définitifs
« qu'après avoir été votés par les deux Chambres.
« Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de
« territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une
« loi ».

De la comparaison des deux textes que nous venons de citer (passage de l'exposé des motifs de M. Dufaure, art. 7 du projet) une idée très claire se dégage. Le Président de la République a le droit non seulement de négocier, mais de traiter ; et cette expression, rapprochée de la précédente, signifie incontestablement le droit de conclure définitivement la Convention. Mais le droit du Président n'est pas absolu ; il est limité et tempéré par le droit des Chambres. M. Dufaure fait allusion à certains actes relevant, au point de vue du droit intérieur, du pouvoir législatif seul et ne pouvant être accomplis par l'exécutif en vertu de son pouvoir réglementaire. Les droits des Chambres feront parfois échec au droit de traiter du Président, de même que la pratique du gouvernement parlementaire a révélé jadis qu'ils pouvaient se trouver en contradiction avec le droit du roi ; seulement — et c'est là l'innovation sur les chartes, la contradiction sera plus complète, en ce sens que le texte constitutionnel exige lui-même, en pareil cas, l'intervention des Chambres pour que le traité soit définitif et que, par conséquent, cette intervention ne sera plus seu-

lement une condition d'exécution pouvant donner lieu à des difficultés, mais une condition préalable de validité du traité. Ces mots de M. Dufaur « nous « avons cherché à faire ce partage par l'art. 7 du « projet » montrent bien que le système élaboré consistait à classer les traités en deux catégories (1).

A la vérité M. Clunet ne nie pas que tel ait été le sens de l'art. 7. Mais il prétend que c'est dans la suite de la discussion que la commission des lois constitutionnelles aurait marqué l'intention de restreindre au rôle de négociateur le pouvoir de l'exécutif en matière de traités. En ce sens il invoque le rapport de M. Laboulaye. Celui-ci s'exprime de la manière suivante : « L'art. 8 a paru rédigé de façon « incomplète ; la Commission en a modifié le « deuxième paragraphe. Nous reconnaissons au « Président le droit de négocier et de ratifier les « traités. Nous admettons suivant l'usage, de tous « les Parlements, qu'il en doit donner connaissance « aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la Sûreté « de l'Etat le permettent. Nous le laissons juge des « cas qui exigent le secret. Mais, conformément à la « jurisprudence des pays libres, nous demandons « que les traités de paix qui ne figurent pas dans le « texte du projet, ne soient définitifs qu'après avoir « été votés par les deux Chambres. Nous y avons

(1) Voir sur ce point : Louis Michon, *Les traités internationaux devant les Chambres*, p. 231 et 232.

« ajouté les traités qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger. C'est ainsi qu'on l'a toujours entendu » (1).

Il est impossible de trouver, dans ce fragment du rapport Laboulaye, aucun argument en faveur de la thèse de M. Clunet. Il constitue, au contraire, une parfaite démonstration du caractère limitatif de l'énumération de l'art. 8.

Considérons d'ailleurs, l'art. 8 lui-même. Ce texte dispose que le Président doit donner connaissance des traités aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent. Cette disposition n'aurait aucun sens si elle n'impliquait pas que le Président peut conclure certains traités de sa propre autorité. Quand il donne connaissance aux Chambres de ces traités, ceux-ci ont déjà leur valeur, ils obligent le pays. La loi ne dit pas que le Président devra demander l'approbation parlementaire, mais seulement qu'il devra leur en faire communication. C'est un ordre d'idées tout-à-fait différent qui suppose que pour certains traités, le Président possède un pouvoir absolu. C'est ainsi qu'on n'a pas connu les termes du traité d'alliance avec la Russie, le Président ayant estimé que l'intérêt de l'Etat ne permettait pas d'en donner connaissance aux Chambres. Ce silence était une application de l'art. 8.

(1) Rapport Laboulaye, *Journal Officiel*, 1875, p. 4161.

Le véritable caractère de l'art. 8 a été fort exactement défini par M. Renault en ces termes : « Il me
« semble que, quand on lit ce texte sans parti-pris et
« sans avoir eu telle ou telle controverse, on arrive
« naturellement à cette idée qu'il y a une règle et
« une exception. La règle est le droit pour le Prési-
« dent de la République de négocier les traités et de
« les ratifier, sous cette seule réserve qu'il doit en
« donner connaissance aux Chambres. Au contraire,
« pour certains traités considérés comme les plus
« importants, l'approbation des Chambres est exi-
gée. » (1)

Sans doute, il y a des traités, non compris dans l'énumération de l'art. 8, qui ont été en fait soumis au Parlement. Mais une erreur gouvernementale a pu être commise au sujet des traités en questions et d'autre part, il n'est pas interdit au pouvoir exécutif de soumettre aux Chambres un traité qu'il aurait le droit de faire seul.

Au point de vue de l'autorité compétente pour conclure d'une manière définitive, il faut donc distinguer deux catégories de traités : ceux pour lesquels une approbation parlementaire est indispensable, ceux qui peuvent être conclus définitivement par l'exécutif.

(1) Louis Renault, *De la conclusion des traités internationaux*, le Droit du 26 mai 1880.

CHAPITRE IV

TRAITÉS EXIGEANT L'APPROBATION PARLEMENTAIRE. — TRAITÉS DE PAIX

Les traités de paix, c'est-à-dire tous les traités mettant fin à des hostilités, sont, par leur nature même, soumis à l'approbation parlementaire. Leur importance rend nécessaire un vote de la représentation nationale. La disposition de l'art. 8 est, sur ce point, en corrélation avec la disposition de l'article suivant aux termes duquel le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des Chambres.

Généralement, du reste, un traité de paix contient des clauses qui, à elles seules, exigeraient l'intervention du parlement : session ou acquisition de territoire, indemnité de guerre ou de réparation à payer par le vaincu et dont l'ouverture de crédit doit être consentie par les Chambres.

Le terme « traité de paix » employé par l'art. 8 est limitatif. Des conventions internationales desti-

nées à prévenir la guerre, peuvent être ratifiées par le Président de la République sans intervention parlementaire. Ainsi le décret du 28 novembre 1900 a porté promulgation des actes internationaux signés à la Haye le 29 juillet 1899 à la suite de la Conférence internationale de la Paix (1). Ainsi encore, le traité de Berlin du 13 juillet 1878, conclu entre la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Russie et la Turquie, pour régler les questions soulevées en Orient par la guerre russo-turque, n'a pas été considéré comme un traité de paix et a été ratifié directement par le Président de la République.

TRAITÉS DE COMMERCE

Les traités de commerce ont toujours été soumis au Parlement, sauf sous le second Empire. A cette époque une disposition expresse de la Constitution de 1852 et un Sénatus-Consulte conférèrent à l'Empereur le droit de modifier les tarifs douaniers. Presque toujours un traité de commerce touche un tarif douanier; l'intervention parlementaire se justifie alors par ce motif spécial que l'impôt ne peut être

(1) *Journal Officiel*, 1^{er} décembre 1900.

modifié que par le Parlement. Mais la disposition devrait s'appliquer également aux traités de Commerce ne modifiant que les droits perçus sur nos nationaux par l'Etat contractant. En effet, pratiquement, les traités de commerce portent presque toujours sur des tarifs avec réciprocité ; par suite, ils auraient eu besoin d'un vote législatif pour pouvoir-être mis à exécution, même si la Constitution n'avait pas exigé une approbation des Chambres pour leur conclusion définitive.

A de très rares exceptions près, tous les traités de Commerce ont été, depuis 1875, soumis aux Chambres. Il en a été de même des conventions de commerce additionnelles, supplémentaires ou modificatives. Il a été procédé de la même manière pour la prorogation des traités de Commerce, mais dans ce cas on a cherché à simplifier, et alors que plusieurs traités venaient à échéance en même temps, on a fait voter une seule loi autorisant à l'avance le gouvernement à proroger tous ces traités (1).

Le Parlement, d'ailleurs, a été appelé à approuver comme traités de commerce des traités qui ne touchaient pas à des tarifs. Ainsi en a-t-il été du traité de navigation du 9 avril 1884 avec l'Autriche-Hon-

(1) C'est ainsi qu'on a été faites les lois des 4 août 1879, 20 juillet 1881 et 2 février 1882 autorisant le gouvernement à proroger tous les traités et conventions de commerce, alors en vigueur.

grie, approuvé par la loi du 10 août 1885 (1) de l'acte général de Berlin, conclu entre tous les pays d'Europe, le 26 février 1885, réglant la liberté du Commerce dans les bassins du Congo et du Niger (2) du traité avec la Chine du 9 juin 1885, ouvrant le commerce d'importation et d'exportation aux commerçants français et chinois par la frontière de terre de la Chine et du Tonkin, approuvé par la loi 1^{er} juillet 1885 (3). Ce dernier traité était, du reste à la fois un traité de commerce et un traité de paix. On reconnaissait donc que le seul caractère commercial d'une convention internationale suffisait à rendre nécessaire l'approbation parlementaire, qu'il y eut ou non modification de tarifs. Cependant, on n'a pas considéré comme sujet à l'approbation parlementaire l'arrangement conclu à Berlin le 26 décembre 1889 avec l'Allemagne, bien qu'il soit destiné à assurer le développement des relations commerciales dans les possessions des deux Etats (4). Cette convention décidait que les possessions des deux Etats sur la côte des Esclaves formaient un territoire douanier unique, sans ligne de douane séparative et elle fixait le taux des droits à l'entrée du territoire commun. On a négligé de faire approuver cette

(1) De Clercq, tome XIV, p. 243.

(2) De Clercq, tome XIV, p. 447.

(3) De Clercq, tome XIV, p. 496.

(4) De Clercq, tome XVIII, p. 330.

convention par les Chambres, en vertu de cette idée que les droits de douane peuvent être établis par simple décret dans les possessions coloniales. C'était se mettre en contradiction avec les principes précédemment reconnus et appliqués.

Au contraire, c'est à bon droit qu'on n'a pas considéré le vote des Chambres comme nécessaire pour des traités qui, bien qu'intéressant le commerce avaient plutôt le caractère de traités politiques. Dans cette catégorie rentraient le traité de Londres du 10 mars 1883 concernant la navigation du Danube (1) et le traité de Constantinople du 29 octobre 1888 destiné à garantir le libre usage du canal de Suez (2).

De même on ne doit pas regarder comme traités de commerce ceux qui reconnaissent aux Français à l'étranger certains droits susceptibles d'utilité commerciale, mais n'étant pas relatifs à l'échange des produits entre les pays contractants. Ainsi les traités concernant la propriété littéraire et artistique ne constituent pas des traités de commerce ; s'ils doivent être approuvés par le Parlement, c'est à un autre titre, comme touchant à un droit de propriété des Français à l'étranger (3). La même observation s'ap-

(1) De Clercq, tome XIV, p. 178.

(2) De Clercq, tome XVIII, p. 144.

(3) La Cour de cassation a commis une erreur à cet égard en considérant ces traités, non comme relatifs à un droit de propriété,

plique aux traités relatifs à la propriété des marques de fabrique et de commerce ; ils sont destinés, comme les conventions littéraires, à obtenir le respect d'un droit de propriété, et non à régler les relations commerciales des deux pays contractants (1). Les qualifier de traités de commerce serait détourner abusivement cette expression de son sens traditionnel.

TRAITÉS ENGAGEANT LES FINANCES DE L'ETAT

Que convient-il d'entendre par ces mots : traités qui engagent les finances de l'Etat ? Si l'on envisage les choses d'une manière très large, on dira que tous les traités engagent éventuellement les finances de l'Etat, en ce sens que, s'ils sont violés, ils peuvent donner occasion à des guerres coûteuses ou à des demandes d'indemnité de la part des nations co-con-

mais comme traités de commerce, sous ce prétexte qu'ils n'auraient pour but que « l'exploitation commerciale ou industrielle des œuvres qui sont le sujet de leurs dispositions. » (Chambre des requêtes, 25 juillet 1887, Dalloz, 38, 1, 5). Voir Michon, *op. cit.*, p. 238 et les déclarations de M. Louis Renault au Congrès littéraire international de Paris en 1878. Comptes-rendus et documents, 1879, p. 353 354.

(1) Michon, *op. cit.*, p. 259. En sens contraire : Clunet, p. 34.

tractantes. Mais ce n'est pas dans ce sens que le mot est pris ici, car cette seule exception absorberait complètement la règle et l'on retomberait dans le régime qui soumet indistinctement tous les traités au pouvoir législatif. Il faut donc définir d'une façon précise et étroite les traités dont il s'agit. Nous dirons avec M. Esmein : « Ce sont les traités qui, par quel-
 « qu'une de leurs clauses infligent une dépense
 « déterminée et qui ne pourraient point être com-
 « plètement exécutés sans un crédit correspondant.
 « Il faut que la dépense à faire pour l'exécution du
 « traité soit une conséquence directe et nécessaire
 « de celui-ci (1) ».

Par le fait même que ces traités ne peuvent recevoir une exécution définitive sans un vote de subsides correspondant, ils sont beaucoup plus exposés que les autres traités à des difficultés parlementaires.

« En plaçant dans la même catégorie que les
 « traités de paix et les traités de commerce, dit
 « Robinet de Cléry (2), les traités qui entraînent les
 « finances de l'Etat, les auteurs de la Constitution
 « ont prévenu des complications qui avaient été quel-
 « quefois pressenties. Des polémiques remontant à
 « la période monarchique écoulée de 1814 à 1848

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 690.

(2) Robinet de Cléry, *Des conditions de validité des traités diplomatiques dans l'état actuel de notre législation*. Journal de droit international privé, 1876, p. 348.

« avaient laissé entrevoir la possibilité d'entraver ou
« de paralyser par des refus de subsides l'exécution
« des conventions régulièrement consenties par le
« Roi. La connaissance de ce qui touche aux intérêts
« fiscaux avait été revendiquée par les pouvoirs ayant
« à la formation du budget une participation légale
« et même prépondérante. Sous le régime qui, main-
« tenant, prévaut, cette coopération a paru, par
« voie de conséquence, impliquer le droit d'empêcher
« tout acte de politique d'où résulterait un accrois-
« sement des dépenses à la charge de la nation.
« Des dissidences, toujours regrettables, lors même
« qu'elles n'aboutissent pas à des collisions seront
« évitées par l'innovation ainsi introduite ».

Il ne faudrait pas, pourtant, croire que toutes les complications ont été radicalement évitées. Lorsqu'il s'agit de traités appartenant à d'autres catégories, leur exécution est assurée par l'approbation parlementaire. Mais, en matière de traités engageant les finances, s'il est moralement à peu près impossible aux Chambres de refuser les crédits nécessaires à l'exécution de traités qu'elles ont approuvés, encore faut-il que le gouvernement obtienne le vote de ces crédits dans le budget. Il y a plus. Pour certains traités qui entraînent des dépenses de nature à se renouveler chaque année, il y a lieu d'obtenir, chaque année le vote des crédits. Une opposition apparaît donc entre la règle de l'annalité du budget

et le caractère d'engagement définitif, que doivent présenter toutes les stipulations d'un traité ratifié, celles qui entraînent des dépenses comme les autres (1).

Comme exemple de traités entraînant pour l'Etat une subvention annuelle et par conséquent un concours permanent des Chambres, citons les conventions internationales d'union qui ont créé les bureaux internationaux des télégraphes, des postes, de la propriété industrielle, etc... Ces traités sont soumis aux Chambres ; mais l'approbation de celles-ci ne suffit pas à en assurer l'exécution ; car, chaque année, il faut inscrire au budget un crédit correspondant à la subvention ; un concours permanent du législatif est donc de toute nécessité.

Les Finances de l'Etat sont encore plus profondément engagées lorsque cet Etat se porte caution d'un autre Etat pour un emprunt conclu par celui-ci. Signalons ici la Convention de Londres du 18 mars 1885 conclue avec l'Allemagne, l'Autriche, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Russie, et la Turquie, pour la garantie d'un emprunt égyptien, approuvée par la loi du 17 juillet 1885 (2) la Convention de Paris du 29 mars 1898 avec la Grande-Bretagne, la Grèce et la Russie en vue de faciliter au gouvernement hellé-

(1) Michon, *op. cit.*, p. 262.

(2) De Clercq, tome XIV, p. 488.

nique la conclusion d'un emprunt, approuvée par la loi du 8 avril 1898 (1).

La plupart des conventions postales, télégraphiques ou téléphoniques, celles relatives à l'échange des mandats poste, au colis postaux, ont été, comme engageant les finances de l'Etat, soumises à l'approbation parlementaire (2). Il en a été de même des conventions monétaires.

TRAITÉS RELATIFS A L'ÉTAT DES PERSONNES ET AU DROIT DES FRANÇAIS A L'ÉTRANGER

DIVERSES SORTES DE TRAITÉS CONCERNANT L'ÉTAT DES PERSONNES ET LE DROIT DE PROPRIÉTÉ DES FRANÇAIS A L'ÉTRANGER

Ce sont d'abord les traités relatifs à la nationalité des personnes où à leur statut personnel. Tous ces traités ont été soumis aux Chambres.

(1) De Clercq, tome XXI, p. 350.

(2) Parmi les cas exceptionnels où une loi n'a pas été demandée, indiquons la convention du 16 décembre 1892 avec l'Allemagne et la Belgique, relative aux colis-postaux, celle du 12 mars 1912 avec la Belgique, relative à l'institution de services spéciaux de lettres-télégrammes, d'abonnements télégraphique et de location de fils télégraphiques.

Mais une difficulté s'est élevée sur le point de savoir si les traités d'extradition concernent l'état des personnes. Le rapport de M. Laboulaye qui a précédé l'adoption de la loi constitutionnelle de 1875, tranchait la question par l'affirmative. Mais il n'en résulte pas que ces traités doivent être soumis au Parlement. La loi constitutionnelle est, en effet, muette à leur égard. Or, ce silence ne peut être le fait d'un oubli. Il était certain que le Président de la République aurait souvent à s'entendre avec d'autres puissances au sujet de l'extradition, « Si la commis-
« sion de l'Assemblée nationale, dit Robinet de Cléry (1)
« eût voulu exiger cette approbation législative, par
« surcroît, elle en eût fait l'objet d'un amendement et
« ne se fût pas bornée à y faire indirectement allusion
« dans le passage de son rapport qui a été rappelé
« ci-dessus. Ni l'opinion qui y perce sans y être for-
« mellement exprimée ni la condescendance qu'à
« montrée le ministre des Affaires étrangères en pré-
« sentant aux Chambres plusieurs traités d'extradi-
« tion ne sauraient suppléer à un texte de loi et en
« tenir lieu. » Cette manière de voir nous semble absolument exacte. Au surplus, si l'on examine la nature même des traités d'extradition, on voit qu'ils ne touchent pas au droit des individus; ils n'ont pour but que de neutraliser les conséquences de la fuite

(1) *Op. cit.*, p. 450.

des individus et de les remplacer dans la situation où ils se trouvaient au moment de leur fuite. L'état (status) est la position d'un individu dans la famille ou la société politique ; un traité d'extradition ne modifie nullement ce statut ; il abaisse simplement la barrière que la souveraineté territoriale apporte à une poursuite exercée par une juridiction étrangère. Il est vrai que l'application du traité peut entraîner à l'examen d'une question de nationalité. Mais cette question sera résolue d'après les principes du droit commun, nullement d'après les dispositions légales du traité (1).

La question que nous envisageons a été discutée au Sénat le 4 avril 1879 lors de l'élaboration de la loi sur l'extradition. M. Buffet demanda si les traités d'extradition rentraient parmi ceux relatifs à l'état des personnes visées par l'art. 8 de la loi constitutionnelle et devaient être comme tels, soumis à l'approbation du Parlement. L'honorable sénateur observait avec raison que si ces traités relevaient du vote des Chambres, ce n'est pas la loi en discussion qui pourrait les en affranchir (2). Le rapporteur

(1) Voir Herbaux, *Etude sur les déclarations de réciprocité en matière d'extradition, échangées entre la France et les puissances étrangères*. Journal de droit international privé, 1893, p. 1041.

(2) « Je crois, disait M. Buffet, qu'une loi ne put pas modifier les pouvoirs constitutionnels des grands corps de l'Etat ; je crois que le pouvoir législatif ne peut pas, par une loi, déléguer à un autre pouvoir une attribution que la loi constitutionnelle lui réserve.

M. Berthauld répondit que les traités d'extradition ne rentraient pas dans cette catégorie (1).

La Garde des Sceaux, M. Le Royer, propose une solution intermédiaire d'après laquelle bien que les traités d'extradition ne fussent pas expressément mentionnés dans l'art. 8, le gouvernement aurait besoin, pour l'autorité même de ces traités, de la sanction du Parlement (2). Solution dangereuse, en vérité, car elle semble impliquer que, sinon la lettre, du moins l'esprit de l'art. 8 exige que tous les traités reçoivent l'approbation parlementaire.

En fait, un certain nombre de traités d'extradition ont été soumis au Parlement. Mais les déclarations de réciprocité, c'est-à-dire les conversions particulières d'extradition, n'ont jamais été présentées aux Chambres. C'est une pratique vraiment incohérente, car traités généraux d'extradition et conventions

C'est complètement impossible. » (*Journal Officiel*, 5 avril 1879, p. 2944).

(1) « Je soutiens que l'état des personnes suppose des droits acquis appartenant aux personnes, et ces droits ne peuvent pas être altérés par la rétroactivité des traités. Si l'extradition était l'altération d'un droit acquis, les traités d'extradition ne régiraient que les infractions postérieures à leur promulgation. Or les traités d'extradition s'appliquent non seulement aux infractions postérieures, mais aussi aux infractions antérieures. »

Et il concluait que les traités d'extradition ne rentraient pas dans l'art 8 de la loi constitutionnelle, que cet article s'appliquait seulement aux traités de commerce, à ceux qui altéraient ou modifiaient l'état des personnes. (*Journal Officiel*, *loc. cit.*, p. 2946).

(2) *Journal Officiel*, 5 avril 1879, p. 2947.

spéciales d'extradition, relatives à un seul individu, ont absolument les mêmes natures juridiques ; si les premiers altéraient l'état des personnes, les autres modifieraient l'état d'une personne déterminée. En réalité, ni les uns ni les autres ne concernent l'état des personnes et ne rentrent dans la disposition de l'art. 8.

Après les traités concernant l'état des personnes, il convient de s'attacher aux traités relatifs au droit de propriété des Français à l'étranger.

D'ordinaire, dans les traités où il s'agit de l'état des Français ou du droit de propriété des Français à l'étranger, on s'occupe aussi de l'état et du droit des étrangers en France. Cette corrélation explique la disposition de la loi constitutionnelle sur ce point. Il paraît bien que l'intervention du parlement soit plus nécessaire lorsqu'il est question de régler l'état et le droit de propriété des étrangers en France que lorsqu'il s'agit de l'état et du droit de propriété des Français à l'étranger, car on ne dispose pas de ce qui se passe à l'étranger, tandis que ce qui se passe en France appartient au domaine de la loi et du traité. La considération indiquée plus haut explique que la loi du 16 juillet 1875 nomme seulement les traités relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger.

Théoriquement, on peut concevoir qu'un traité soit relatif seulement au droit de propriété des étran-

gers en France ; il faudrait alors supposer que la législation du pays avec lequel ce traité serait conclu aurait déjà attribué à tous les étrangers sans condition de réciprocité, les droits visés par le traité. Nous pensons qu'un tel traité devrait encore être soumis au Parlement (1).

La loi constitutionnelle ne faisant d'ailleurs aucune distinction quant au genre de propriété, il faut admettre que le mot est pris dans son sens large et qu'il s'agit de tous les droits patrimoniaux réels ou intellectuels. Rentrent donc dans cette catégorie les traités relatifs à la propriété ordinaire mobilière ou immobilière, les conventions touchant au statut réel, les traités relatifs à la propriété intellectuelle, les traités relatifs aux marques de fabrique et de commerce.

TRAITÉS RELATIFS AUX CESSIONS, ECHANGES ET ADJONCTIONS DE TERRITOIRE

« Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ». Ainsi dispose l'art. 8. Toute cession ou acquisition de territoire par un Etat est une modification de la souveraineté nationale dont l'étendue est

(1) Michon, *op. cit.*, p. 277.

changée, soit au point de vue des territoires sur lesquels elle s'exerce, soit au point de vue du nombre des citoyens auxquels elle commande. Un tel acte touche donc à l'essence même de la constitution nationale. On en avait conclu sous le second Empire, qu'il ne pourrait être accompli que par une disposition du pouvoir constituant, c'est-à-dire à cette époque, par un sénatus-consulte. C'est un sénatus-consulte du 12 juin 1860 qui opéra la réunion de la Savoie à la France, en exécution du traité du 24 mars 1860, ratifié par décret impérial du 11 juin 1860. « L'incorporation, disait M. le Président Troplong, dans son rapport, est un acte constitutionnel, puisqu'elle modifie la consistance du territoire français et la constitution du territoire réuni ».

Les lois constitutionnelles de 1875 se contentent d'une loi. Cette solution, moins logique en elle-même s'explique par ce fait que le pouvoir constituant ne diffère pas dans ses éléments constitutifs du pouvoir législatif ordinaire.

La consultation des populations du territoire cédé n'opère point par elle-même la cession du territoire. C'est la loi votée par application de l'art. 8 qui opère vraiment la cession ou l'acquisition. Ainsi, le traité du 10 août 1877 portant cession de l'île de Saint-Barthélemy, consentie par la Suède à la France, faisait du plébiscite une condition de l'accord inter-

venu (1). En effet, un plébiscite eut lieu qui donna à la France la presque unanimité des suffrages. Les Chambres approuvèrent ensuite par une loi. Cette approbation législative constituait l'acte juridique d'acquisition.

La disposition de l'art. 8 s'applique à toute cession ou acquisition d'un territoire continental ou colonial sur lequel doit porter le souveraineté de l'Etat français. C'est, en effet, nous l'avons dit, la modification subie sur la souveraineté de la France, qui rend une loi nécessaire. Il en résulte que l'approbation législative ne serait pas exigée s'il s'agissait pour la France d'acquérir sur un pays des droits autres et moins étendus que celui de la Souveraineté : ceux qui, par exemple, découlent d'un protectorat. Un traité contenant l'établissement d'un protectorat au profit de la France, à moins qu'il ne soit d'ailleurs, un traité de paix, ou qu'il engage les Finances de l'Etat ou qu'il rentre dans une autre catégorie de traités spécialement énumérés dans l'art 8 n'a donc pas besoin de l'approbation parlementaire (2).

Tous les traités relatifs aux annexions et aux cessions de territoires, ont été soumis au vote des Chambres. Nous avons déjà mentionné la rétrocession, par la Suède à la France, de l'île de Saint-Barthelémy,

(1) De Clercq, tome XII, p. 40.

(2) Ermein, *op cit.*, p. 696.

elle a été sanctionnée par une loi du 2 mars 1878. Indiquons encore la loi du 30 décembre 1880 relative à l'annexion de Taïti, la loi du 6 août 1896 décidant que l'île de Madagascar est une colonie française; la loi du 30 juillet 1900 autorisant le Président de la République à prendre, par voie de décret des mesures d'ordre administratif et judiciaire nécessaires pour assurer la protection et garantir l'Etat et les droits des citoyens français établis dans les îles et terres de l'Océan Pacifique, ne faisant pas partie du domaine colonial de la France et n'appartenant à aucune autre puissance civilisée.

Le gouvernement n'a pas soumis aux Chambres cependant, un grand nombre de traités conclus avec des chefs de régions africaines et intitulés traités de protectorat, bien qu'ils aient été, pour la plupart, de véritables traités d'annexion, réclamant par suite, l'intervention parlementaire(1).

D'autre part, des lois approbatives ont été demandées pour la plupart des conventions des délimitations de frontières. Sans doute, une délimitation et une cession sont chose différente. Mais, en

(1) Frantz-Despagnet, *Essai sur les protectorats 1896*, p. 275. Une seule exception a été faite pour les traités et acte des 10 septembre et 3 octobre 1880, signés par M. Savorgnan de Brazza pour la prise de possession, au nom de la France, des territoires cédés par le Roi Makoko, suzerain des Butakas. Ces actes ont été approuvés par la loi du 30 novembre 1882.

fait, et surtout, en Afrique, il est facile de faire, en même temps, des acquisitions et des échanges de territoire. Aussi a-t-il paru plus conforme à l'esprit de la constitution de décider que ces traités seraient soumis aux Chambres. Exception devrait alors être faite pour les simples déclarations se bornant à constater les résultats d'opérations de délimitation faites sur le terrain, en exécution de précédentes conventions ayant posé les bases de ces opérations (1). Si l'approbation législative a été demandée pour presque toutes les conventions de délimitation, le Gouvernement n'a pourtant pas soumis aux Chambres l'arrangement du 10 août 1889, avec l'Angleterre, tendant à la délimitation des possessions anglaises et françaises sur la côte occidentale d'Afrique (2). De même on n'a pas considéré comme constituant une adjonction de territoire et entraînant l'obligation d'un vote parlementaire, le protocole signé avec la Chine en 1901, bien que cet acte donnât aux puissances signataires le droit d'occuper certains points, d'y exercer la police exclusive et de les mettre en état de défense. L'approbation parlementaire n'a pas non plus été demandée pour les deux déclarations du 28 septembre 1912, signées à Paris avec l'Allemagne, l'une pour la délimitation de l'Afrique équatoriale

(1) Michon, *op. cit.*, p. 246.

(2) D'intéressants débats ont eu lieu à ce propos à la Chambre. *Journal Officiel*, débats parlementaires de 1890, p. 1882 et suiv.

toriale française et le Cameroun, l'autre pour la délimitation des possessions françaises du Dahomey et du Soudan et du territoire allemand du Togo (1). La première de ces déclarations, en effet, a été faite en vue de l'exécution de la convention du 4 novembre 1911, et la deuxième, en vue de l'exécution de la convention du 23 juillet 1897.

Quant aux traités de protectorat qui ne rentrent pas, nous l'avons dit, dans le domaine de l'art. 8, puisqu'ils confèrent sur un pays des droits autres et moins étendus que celui de la Souveraineté ils ont cependant été soumis au Parlement. La raison en est que, presque toujours, on rencontre dans ces traités des dispositions telles que le vote des Chambres est indispensable : notamment celles qui engagent les finances de l'Etat par le concours que le protecteur doit fournir au protégé, celles qui se réfèrent aux relations économiques et commerciales ou qui concernent l'état des personnes ou le droit de propriété des Français dans le pays protégé (2). C'est ce qui explique que, dans la pratique, tous les traités de protectorat obtenus par la France, ont dû, légalement, être ratifiés par les Chambres. Mentionnons, particulièrement, le traité du 12 mai 1881, établissant le protectorat de la France en Tunisie, approuvé par une loi du 27 mai 1881 ; le traité du 6 juin 1884,

(1) *Journal Officiel*, octobre 1912, p. 8682 et suiv.

(2) Despagne, *op. cit.*, p. 275.

concernant le protectorat de la France sur le royaume d'Annam, sanctionné par une loi du 15 juin 1885 ; le traité conclu à Fez, le 30 mars 1912 pour l'organisation du protectorat français dans l'Empire chérifien, approuvé par la loi du 15 juillet 1912. A la vérité, aucune clause spéciale de ce traité n'obligeait à réclamer un vote des Chambres, mais le gouvernement a pensé que la haute portée politique de cet acte rendait légitime et absolument opportune la collaboration du Parlement (1).

(1) Voir le rapport de M. Long, au nom de la Commission des Affaires extérieures. *Journal Officiel*, Chambre des députés. Documents parlementaires, 1912, p. 1339.

CHAPITRE V

CARACTÈRES ET FORMES DE L'INTERVENTION PARLEMENTAIRE

Le vote du parlement doit-il être considéré comme nécessaire à la validité même de la Convention internationale, ou bien comme ayant le caractère d'une simple mesure d'exécution au point de vue du droit interne ?

L'art. 8 dit que certains traités « ne sont définitifs » qu'après le vote des deux Chambres. Cette formule suffit à indiquer qu'il s'agit de la validité même de la convention, de sa force à l'égard de la puissance contractant avec la France, et non pas seulement de la possibilité de son exécution en droit intérieur. Il est bien clair, en effet, que tant qu'une convention n'est pas définitive, le lien de droit n'est pas formé.

Dans la séance de la Chambre des députés du 4 novembre 1890, une discussion s'éleva à propos de

l'arrangement du 10 août 1889, entre la France et l'Angleterre, relatif à la délimitation des possessions anglaises et françaises, sur la côte occidentale d'Afrique. Cet arrangement n'avait pas été approuvé par les Chambres. Aussi, M. de la Ferronnays déclarait inconstitutionnelle, la publication qui en avait été faite par un décret sans approbation préalable du Parlement : il qualifiait cet acte de violation certaine de la Constitution ; mais il ajoutait : « Nous
 « devons nous incliner devant le fait accompli. Quelles
 « que puissent être nos divisions entre nous à l'in-
 « térieur, il y a un point sur lequel nous serons tous
 « d'accord : C'est que le prestige de la France, le
 « souci de sa dignité et de son honneur, ne nous
 « permettent pas vis à vis de l'étranger, de discuter
 « la signature de M. le Président de la Répu-
 « blique ; qu'il l'ait donné à tort ou à raison, nous
 « n'avons même pas à l'examiner ; c'est un fait, le
 « traité est acquis ». De ces paroles, il semblerait
 résulter que le défaut d'approbation parlementaire
 ne touchait pas à la validité de la convention au
 point de vue international. Mais le même orateur
 ajoutait : « Nous devons accepter, subir, respecter
 « au nom de l'honneur français, les Conventions qui
 « ont été conclues. » Cette déclaration n'indiquait-
 elle pas que M. de la Ferronnays lui-même regardait
 comme juridiquement nulle la dite Convention au
 point de vue international ; il affirmait seulement que

les Chambres devaient renoncer à se prévaloir de cette nullité.

Les principes ne se trouvaient pas ainsi assez explicitement dégagés. Quand un vote législatif est requis par l'art. 8 de la loi du 16 juillet 1875, la nullité qui résulte du défaut de vote existe *ipso jure*, indépendamment de toute intervention parlementaire. L'approbation parlementaire est alors une condition essentielle de validité de l'engagement international.

Parfois, il peut y avoir doute sur le point de savoir si un traité, par son objet même, ne nécessite pas l'intervention législative. Logiquement, il faudrait admettre la possibilité du contrôle par le Gouvernement étranger. La nullité peut être invoquée par tout contractant, quand elle est absolue. Mais, en fait, les gouvernements se font réciproquement confiance, en ce sens que si l'un d'eux se déclare prêt à ratifier et à faire exécuter la convention, l'autre ne recherche pas si, d'après la constitution, il en a le droit. En somme la ratification étant considérée dans les théories démocratique et parlementaire, comme un élément essentiel de la validité du traité, il en est forcément de même de l'autorisation de ratifier donnée par le Parlement quand le traité doit lui être obligatoirement soumis.

Un second caractère de l'intervention parlementaire consiste en ce que les Chambres doivent après

examen et discussion, approuver ou rejeter en bloc le traité ; elles ne sauraient introduire de modification. Nous avons vu que le Sénat Américain peut, au contraire, modifier, à la majorité, un traité qui est soumis à son approbation.

En troisième lieu, la fonction d'approbation confiée au Parlement pour certains traités par l'art. 8, ne peut être convenablement remplie que si les Chambres se trouvent en présence d'un traité signé, d'engagements pris, et que si ces Chambres peuvent se rendre un compte exact de la nature et de l'étendue de ces engagements. Cependant, il est arrivé parfois que le Parlement ait donné par avance au Gouvernement le droit de conclure un traité dans des conditions déterminées, par exemple le droit de concéder par traité à un pays étranger, le tarif minimum en matière de douane. Il se produit alors une sorte de délégation donnée par le pouvoir législatif au pouvoir exécutif. Cette manière de procéder est-elle conforme à la Constitution ?

Avec M. Michon (1), il y a lieu de distinguer deux hypothèses : 1° L'autorisation donnée au pouvoir exécutif de faire un traité à des conditions déterminées avec une puissance également déterminée ; 2° La détermination législative de bases générales pour tous les traités d'une certaine catégorie, traités

(1) *Op. cit.*, p. 210 et suiv.

que le pouvoir exécutif concluerait ensuite librement avec les puissances qui y consentiraient.

Dans la première hypothèse seulement, le gouvernement pourrait être dispensé de soumettre le traité aux Chambres après sa conclusion. On pourrait alors considérer, en effet, qu'il n'y a pas délégation au pouvoir exécutif de la fonction d'approbation des traités, ni renonciation par les Chambres à ce droit, mais simplement exercice anticipé par elles de cette approbation, puisqu'elles connaissent exactement, au moment où elles votent, et les conditions du traité et la nation étrangère co-contratante. Ainsi peut se justifier la façon dont il a été procédé, à plusieurs reprises, pour la prorogation des traités de commerce. Comme la teneur de ces traités était connue des Chambres, elles ont pu approuver par avance leur prorogation, au moyen de lois autorisant le gouvernement, non pas même chaque traité en particulier, mais d'une manière générale tous les traités venant à expiration.

Mais la situation est très différente lorsqu'il s'agit pour les Chambres de poser d'avance des règles générales pour la conclusion de certaines catégories de traités. Une loi de ce genre ne dispense pas, d'après la Constitution, le pouvoir exécutif de venir soumettre après coup au Parlement les traités conclus en conformité de la loi. Autrement il y aurait renonciation par les Chambres à leur fonction cons-

titutionnelle d'approbation des traités ou délégation de cette fonction au pouvoir exécutif (1). Une semblable délégation serait inconstitutionnelle. Nous ne saurions mieux faire, pour le montrer, que de citer M. Esmein :

« Il me paraît certain, écrivait-il (2), que chez toute nation dont la Constitution, édictée au nom de la souveraineté nationale, institue une ou plusieurs assemblées législatives dont elle détermine les attributions, ces assemblées ne peuvent jamais déléguer au pouvoir exécutif, même partiellement ou momentanément, l'exercice du pouvoir législatif, pas plus d'ailleurs qu'elles ne pourraient lui déléguer leurs autres attributions constitutionnelles, par exemple, le droit de consentir périodiquement l'impôt, celui d'autoriser la déclaration de guerre ou d'approuver les traités... C'est qu'en effet, sous nos Constitutions nationales et rigides, les divers pouvoirs constitués ne tirent leur existence et leurs attributions que de la Constitution elle-même. Ils n'existent qu'en vertu de cette Constitution, dans la mesure et dans les conditions qu'elle a fixées. Le titulaire d'aucun de ces pouvoirs n'en a la dispo-

(1) Michon, *op. cit.*, p. 211.

(2) Esmein, « De la délégation du pouvoir législatif à l'occasion du projet dit « des pleins pouvoirs » présenté par M. Crispi au Parlement italien dans la *Revue politique et parlementaire*, août 1894, p. 202 et suivantes.

sition, mais seulement l'exercice. Par cela même que la Constitution a établi des pouvoirs divers et distincts, et réparti entre diverses autorités les attributs de la souveraineté, elle interdit implicitement, mais nécessairement que l'un des pouvoirs puisse se dégager sur un autre de sa tâche et de sa fonction ; de même qu'un pouvoir ne saurait empiéter sur un autre, il ne saurait, même momentanément, abdiquer en faveur d'un autre. Ce serait substituer momentanément, pour la durée de la délégation, une Constitution nouvelle à la Constitution existante. Ce serait contraire, en même temps, au principe de la souveraineté nationale, tel qu'il se traduit dans nos Constitutions écrites, et au principe de la séparation des pouvoirs. Ce serait sortir de la Constitution et par suite entrer dans la Révolution ».

Pourtant cette délégation du pouvoir législatif a failli se produire au sujet de la loi générale sur l'extradition. M. Buffet, qui, nous l'avons vu, avait tort de penser que les traités d'extradition dussent être soumis aux Chambres, avait alors raison de protester contre la portée que l'on voulait donner à la loi sur l'extradition alors en élaboration (1). La délégation n'eut heureusement pas lieu.

Mais cette délégation a été consentie pour les tarifs douaniers de 1892. Les longs débats dont ces tarifs

(1) Sénat, Séance du 4 avril 1879. *Journal Officiel* du 5 avril 1879, p. 2944, 2945.

ont été l'objet ont permis d'établir que les Chambres n'auraient pas le droit d'interdire au gouvernement de négocier des traités de commerce, qu'elles n'auraient pas davantage le droit de voter un tarif au-dessous duquel il serait interdit au gouvernement de négocier ; mais qu'il n'y a rien de contraire aux prérogatives constitutionnelles du gouvernement dans le vote d'un tarif minimum par lequel les Chambres indiquent la nature et l'étendue de la protection nécessaire à chaque industriel pour soutenir la lutte contre l'étranger (1). Finalement l'art. 2 de la loi du 29 décembre 1891 autorise le gouvernement à accorder de sa propre autorité ce tarif minimum à certaines conditions. Il eut été plus correct de décider que ce serait par décret que le pouvoir exécutif accorderait aux pays étrangers le tarif minimum.

Il est certain que si le Parlement voulait à l'avance imposer au président, par une résolution ou par une loi, de traiter dans un sens ou à des conditions déterminées, cela serait inconstitutionnel ; il sortirait de son rôle de législateur et empièterait sur celui qui a été attribué par la Constitution au pouvoir exécutif.

Il nous reste à indiquer les formes dans lesquelles intervient l'approbation parlementaire.

Lorsque les Chambres sont saisies d'un projet de loi

(1) Eugène Pierre, *op. cit.*, n. 551, *Journ. Offic.*, Chambre des députés, Débats, 1891, p. 937 et suiv.

par lequel le gouvernement leur demande d'approuver un traité conclu avec une puissance étrangère, il n'est pas voté sur les articles du traité, et il ne peut pas être présenté d'amendement à son texte. Si, dans le cours des deux délibérations, il y a opposition à quelques-unes des clauses du traité, elle se produit sous forme de demande de renvoi à la Commission, imprimée et distribuée au moins 24 heures à l'avance. Si, après débat, la Chambre prend en considération, elle prononce le renvoi. Lors de la seconde délibération, la commission fait un rapport d'ensemble sur les différentes clauses contestées et renvoyées à son examen. Elle conclut à l'adoption, au rejet ou à l'ajournement du projet de loi.

L'ajournement est motivé en ces termes : « La Chambre, appelant de nouveau l'attention du gouvernement sur telle ou telle clause du traité (ici on relate en entier les clauses sur lesquelles se fonde l'ajournement) surseoit à donner l'autorisation de ratifier ».

Lorsque l'urgence a été déclarée, la commission présente son rapport sur les clauses renvoyées à son examen, après la clôture de la discussion sur les articles non contestés. Le projet de loi qui a été rejeté peut être repris avant le délai de trois mois (1).

(1) Règlement, Chambre des députés, article 32. L'article 73 du

Les traités légalement consentis et promulgués deviennent lois de l'Etat. Mais ils ne sont obligatoires qu'autant qu'ils ont été promulgués et publiés. La jurisprudence a décidé que les traités ne peuvent être réputés déroger aux lois générales qui régissent la propriété privée qu'autant que cette dérogation résulte d'une convention expresse sanctionnée par l'autorité souveraine et revêtue de tous les caractères d'authenticité et de publicité nécessaires pour qu'elle ait force de loi (1).

règlement du Sénat est conçu à peu près dans les mêmes termes.
Voir Pierre, *op. cit.*, et supplément, n. 863, 866,

(1) Cassation, Chambre civile 8 février 1842, au Dalloz, Répertoire, v. *Lois*, n. 95.

CHAPITRE VI

TRAITÉS N'EXIGEANT PAS L'APPROBATION PARLEMENTAIRE

Lorsqu'il s'agit d'un traité non compris dans l'énumération de l'art. 8, la règle générale posée par la loi constitutionnelle reprend son empire. Le Président de la République a le pouvoir de ratifier, sans autorisation préalable des Chambres.

Au premier rang des traités de cette sorte, il faut placer les traités d'alliance. Le législateur de 1875 a eu raison de les soustraire au vote du Parlement. Ce sont des actes de pure politique n'ayant rien de commun avec les lois et ne rentrant par suite à aucun titre dans la fonction législative. Ensuite, l'intervention des Chambres serait bien délicate en cette matière. Les députés seraient tentés de faire sur les desseins et moyens d'action des futurs alliés des investigations qui compromettraient les négociations.

Le secret est presque toujours, en ce domaine, une condition indispensable du succès (1).

Cependant, il convient d'écarter ici une solution rigoureusement absolue. Si le traité d'alliance imposait à la France des charges pécuniaires déterminées qui seraient la condition même de cette alliance, s'il obligerait notre pays à fournir des subsides à ses alliés ou à entretenir sous les armes un certain nombre de soldats, il engagerait les finances de l'Etat et ne pourrait alors être définitif que par un vote des Chambres. Ce n'est pas tout. Lors même que, pour des raisons d'Etat un traité d'alliance n'aurait été ni soumis, ni communiqué aux Chambres, il ne pourrait être mis à exécution sans un vote du Parlement ; les Chambres auraient alors à se prononcer d'une manière indirecte ; en délibérant sur les mesures qui seraient la conséquence des engagements souscrits (2).

« Ne faut-il pas encore reconnaître, dit M. Michon (3), que, en dehors même des cas où l'approbation parlementaire serait nécessaire par application de la Constitution, le concours des Chambres pourrait se trouver indispensable à un moment donné, pour permettre l'exécution d'un traité d'alliance. Peut-être en serait-il ainsi le jour, par

(1) Michon, *op. cit.*, p. 304.

(2) Eug. Pierre, *op. cit.*, n. 549.

(3) Michon, *op. cit.*, p. 306.

exemple, où il faudrait, en vertu des stipulations des traités, prendre les armes pour venir en aide à nos alliés, puisque l'assentiment préalable des Chambres est indispensable pour permettre au Président de la République de déclarer la guerre. D'ailleurs, qu'on doive ou non considérer cette disposition comme applicable dans l'espèce, il faudrait bien, en tout cas, un vote de crédits extraordinaires pour entrer en campagne ; c'est même ce qui permet d'affirmer que la situation de la France ne diffère guère, à ce point de vue, des autres régimes constitutionnels qui reconnaissent bien aux souverains le droit de déclarer la guerre, mais exigent que les fonds nécessaires pour la faire soient votés par le Parlement. Si le concours des Chambres peut, en pareil cas, se trouver être la condition d'exécution d'un traité d'alliance, il est certain, en tout cas, que, d'après la pensée des auteurs de nos lois constitutionnelles ce concours ne doit pas être une condition de validité de la convention au point de vue international ».

De même que les traités d'alliance, les conventions qui touchent à des mesures administratives peuvent être ratifiés directement par le Président de la République. La même règle s'applique aux traités d'ordre purement politique, tels que le traité de Berlin, de 1878, la convention de Londres relative au Danube, du 10 mars 1883, la convention de Constantinople relative au canal de Suez, du 29 octobre 1888.

Si les traités que nous venons d'indiquer ne nécessitent pas une approbation législative, ils doivent néanmoins être communiqués aux Chambres dès que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent. Le pouvoir du Président de la République pour juger des cas où un traité doit rester secret, est absolument discrétionnaire. Mais, même dans cette hypothèse de traités non soumis à l'approbation parlementaire, le contrôle des Chambres subsiste ; il s'exerce par les questions posées au ministre et dans le cas d'un refus de répondre de ce ministre, ou d'une réponse insuffisante, le jeu de la responsabilité ministérielle constitue une sanction sérieuse du droit du Parlement.

Un certain nombre de constitutions étrangères contiennent une stipulation d'après laquelle en aucun cas les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents. Cette disposition, qui figurait dans les constitutions de l'An III et de l'An VIII n'a pas été reproduite, par la loi de 1875. Elle était, à la vérité, superflue dans un système politique qui n'accorde aux dépositaires du pouvoir exécutif qu'une vie assez précaire et certainement beaucoup moins longue que celle des traités. « Nul ne se risquerait, dit M. Eugène Pierre (1), à « détruire, par des articles secrets, un article com-

(1) *Op. cit.*, n. 548.

« muniqué aux représentants du pays, il se trouve-
« rait vite un successeur qui en révélerait l'exis-
« tence et qui provoquerait la recherche des
« responsabilités ». Il y a lieu de se demander si le
droit qui appartient au Président de la République
de négocier et de ratifier les traités, interdit à un
membre du Parlement de venir développer à la tri-
bune les motifs pour lesquels il estime qu'un traité
déjà ratifié par le Président aurait dû être soumis à
l'approbation préalable des Chambres. S'il doit être
admis, ce droit de critique ne saurait aller jusqu'à
permettre un vote déchirant la signature du Prési-
dent de la République M. le Marquis de la Fer-
ronays dans la séance de la Chambre des députés du
4 novembre 1890, avait déclaré contraire à la loi
constitutionnelle la ratification donnée par le Prési-
dent à un arrangement conclu avec la Grande-Bre-
tagne. Le ministre des Affaires étrangères, M. Ribot,
lui répondit que : « Le traité ayant été ratifié par le
« Président de la République, personne ne deman-
« dait que la signature du Président fût mise en
« question ». De même, dans la séance de la
Chambre des députés du 21 novembre 1901,
M. Sembat avait manifesté son intention de pré-
senter une résolution invitant le gouvernement à
lui soumettre, pour approbation, un traité déjà ra-
tifié avec la Chine. Le Président de la Chambre lui
fit observer qu'il serait peu constitutionnel de ré-

clamer un vote de cette nature. Dès lors, l'honorable député n'insista plus (1).

Enfin, une dernière observation doit être faite. Bien qu'un traité ne doive pas être obligatoirement soumis au Parlement, en vertu de l'art. 8, l'intervention des Chambres peut être cependant nécessaire pour édicter les mesures d'exécution indispensables à l'efficacité de la Convention. Cette intervention peut se produire chaque fois que le traité est relatif, soit à une modification de la loi existante soit à la répression de tel ou tel fait (*nulla pœna sine lege*).

Lorsqu'il s'agit de traités de cette sorte, il arrive presque toujours qu'ils sont soumis aux Chambres dans la même forme que ceux pour lesquels la Constitution fait de l'approbation parlementaire une condition de validité ; le gouvernement demande une autorisation de ratifier. Cette procédure est plus rationnelle et plus prudente que celle qui consiste à ratifier sans vote préalable des Chambres, pour venir demander ensuite à celles-ci des mesures législatives nécessaires à l'exécution. D'ailleurs, il y a certaines de ces conventions, pour lesquelles les deux modes d'intervention parlementaire ont été employées concurremment ; ce sont celles qui stipulaient que les Puissances devaient prendre des me-

(1) Eug. Pierre, *op. cit.*, n. 1211.

sures pour assurer la répression des contraventions à leurs dispositions. Ainsi, par exemple, la convention du 14 mars 1884 sur la protection des câbles sous-marins. Elle a été approuvée par une loi du 7 août 1884, autorisant le Président de la République à ratifier; puis, intervint la loi du 20 décembre 1884 réglant la répression. L'échange des ratifications n'eut lieu que le 16 avril 1885 (1). On a procédé autrement pour les Conventions signées à La Haye le 29 juillet 1899 relatives aux règlements pacifiques des conflits internationaux et aux lois et coutumes de la guerre. Le Président de la République les a ratifiées sans en avoir demandé l'autorisation au Parlement. Mais l'art 24 *in fine* de ces conventions stipulait que « les membres de la Cour Permanente d'arbitrage, dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors de leur pays, jouissent des privilèges et immunités diplomatiques ». Or, si le tribunal arbitral venait à siéger en France, comment les privilèges et immunités diplomatiques, comprenant notamment l'immunité de juridiction ainsi que certaines exemptions fiscales et douanières, pourraient-ils être étendus à des personnes n'ayant pas le caractère d'agent diplomatique et ne se rattachant pas à une ambassade ou à une légation? Pour obtenir ce résultat, une loi était absolu-

(1) De Clercq, tome XIV, p. 329 et 430.

ment nécessaire. Ce fut celle du 2 décembre 1903. « Les membres non Français d'un tribunal arbitral, siégeant en France, par application de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, signée à la Haye le 29 juillet 1899, jouiront, dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques ».

Cette intervention, parfois nécessaire, des Chambres pour l'exécution de traités non soumis à leur approbation par l'art. 8 est importante. Car si le Parlement refusait de voter une loi indispensable pour exécuter une convention déjà ratifiée il pourrait être exposé à des désagréments ou à des difficultés vis-à-vis de la Puissance co-contractante. En tout cas, il dépend des Chambres de rendre impossible l'exécution des traités dont il s'agit et de les faire échouer pratiquement. Il peut y avoir là une situation se rapprochant très sensiblement, en fait, de celle qui résulterait d'un refus d'approbation du traité.

DEUXIÈME PARTIE

DU RÔLE DIPLOMATIQUE DES CHAMBRES DANS UN RÉGIME PARLEMENTAIRE

Après avoir étudié les lois constitutionnelles, en ce qui concerne les attributions qu'elles confèrent au Parlement en matière diplomatique, nous devons aborder le problème sur son terrain général et nous demander si les solutions positives de la Constitution de 1875 sont conformes aux principes du régime parlementaire et aux nécessités pratiques de la vie internationale.

Nous remplirons cette tâche en trois chapitres :

Dans le premier, nous indiquerons les critiques dirigées contre la Constitution dans le domaine dont il s'agit ;

dans le second, nous rechercherons quelle peut être la valeur de ces critiques au point de vue des principes ;

dans le troisième, nous envisagerons la question, au point de vue pratique de l'expérience historique.

CHAPITRE I

CRITIQUES ADRESSÉES A LA CONSTITUTION FRANÇAISE

La Constitution française a été vivement critiquée, ces derniers temps, en ce qui concerne le rôle qu'elle attribue au Parlement au point de vue diplomatique et spécialement en matière de traités. La règle du secret diplomatique a été sévèrement jugée par des esprits appartenant à des milieux politiques très différents ; et l'on a prétendu, au nom des purs principes démocratiques, qu'il convenait d'accorder, en cette matière, le plus de pouvoirs possible aux représentants élus du peuple, et au contraire, le moins d'autorité possible au pouvoir exécutif.

Dans la théorie démocratique, en effet, a-t-on dit, le peuple doit avoir la libre disposition de ses destinées à l'extérieur comme à l'intérieur, ne devant qu'obéissance à la loi qu'il a consentie ; il ne peut être tenu par un traité qu'il n'a pas connu. Si les relations internationales s'établissent en dehors de

lui il cesse d'être souverain et il est dans la main des hommes qui le gouvernent. Le Président de la République, assisté d'un ministre, va pouvoir engager le sort de 40 millions d'hommes ! Pouvoir tout aussi absolu que celui de Louis XV ou de Choiseul ! Pouvoir plus considérable même, en réalité : car les victimes des guerres déchaînées par la diplomatie secrète de la monarchie n'étaient que quelques reîtres allemands, quelques mercenaires suisses ou une poignée de pauvres diables racolés sur le Pont-Neuf ; aujourd'hui l'armée est la nation. Et c'est la nation entière que la diplomatie secrète envoie au combat sans qu'elle ait pu y consentir. La Souveraineté nationale devient alors un vain mot, puisqu'un diplomate ou un groupe de diplomates peuvent prendre au nom du peuple des engagements qu'il ignore et qui mettent en jeu sa vie, ses biens, son honneur. Qui a la responsabilité doit avoir l'autorité. La volonté populaire étant souveraine doit triompher et nul n'a pouvoir pour juger cette volonté, bonne ou mauvaise (1).

« C'est le peuple, dit M. Gaston Jèze, qui doit, « dans les affaires internationales, comme dans les « questions intérieures, faire prévaloir son opinion,

(1) Anatole France, Jaurès, Séailles, dans *Démocratie et Diplomatie*, 1906 ; G. Jèze, *Revue de Droit public*, 1912, p. 313 ; Albert de Mun, discours du 15 décembre 1910 ; Jacques Piou, discours du 1^{er} mars 1912, *Journal Officiel*, p. 551 et suiv.

« bonne ou mauvaise. Les députés ont le pouvoir et
 « le devoir d'arrêter des négociations qu'avec le pays
 « ils jugent, à tort ou à raison, néfastes pour la
 « nation ».

Dans son discours du 1^{er} mars 1912, lors de la discussion relative au traité franco-allemand de 1911, M. Jacques Piou appelait l'art. 8 de la loi du 16 juillet 1875 « cette disposition d'origine monarchique égarée dans une constitution républicaine (1) ».

Le traité congolais avec l'Allemagne, qui contenait des clauses secrètes, poussa la commission sénatoriale des Affaires étrangères à émettre à l'unanimité une résolution ainsi conçue : « La Commission
 « estime qu'il a été fait, pendant les dernières années,
 « un abus des traités secrets » (2). Et il eut alors, dans l'opinion, contre les traités secrets un mouvement qui eut son écho dans le septième discours inaugural prononcé par M. A. Dubost, président du Sénat. « La diplomatie de la France doit se fortifier
 « toujours par la clarté, par la loyauté, par la fran-
 « chise ». Sans doute ces paroles visaient les abus du secret diplomatique, plutôt que l'existence même de ce secret. Mais elles sont intéressantes à retenir au point de vue de la tendance que nous soulignons ici.

(1) « Par l'alliance russe, dit M. Sembat, la République a cessé d'être Républicaine » ; Sembat, *Faites la Paix, sinon faites un Roi*, p. 30.

(2) Rapport de M. Baudin, 25 janvier 1912.

Un certain nombre de publicistes français d'extrême gauche ou d'extrême droite, mettraient volontiers leur nom au bas de l'affirmation doctorale de Sydney Low.

« Ce qui ne peut pas être publié ne doit pas être « signé (1) ». On sait d'ailleurs que la thèse de la diplomatie publique a trouvé de chauds adhérents aux Etats-Unis et que le Président Wilson a cru devoir lui donner l'appui de sa haute autorité. La Confédération générale du Travail n'est donc nullement isolée lorsqu'elle inscrit parmi les articles de son programme, la suppression du régime des traités secrets.

En dernière analyse, si l'on cherche à préciser ces tendances, on voit qu'elles ont pour objet de soumettre à la nécessité de l'approbation parlementaire, tous les traités quels qu'ils soient et d'enlever au Président de la République le droit de garder le secret diplomatique, aussi longtemps que l'intérêt et la sûreté de l'Etat l'exigent. Ces tendances doivent être examinées sous un double aspect : 1° au point de vue des principes démocratiques et parlementaires ; 2° au point de vue pratique de l'expérience historique.

(1) The autocracy of the Foreign Department, dans *Fortnightly Review*, 1^{er} janvier 1912.

CHÂPITRE II

LES PRINCIPES

Le système adopté par la Constitution de 1875 dans le domaine diplomatique est-il en harmonie avec les principes démocratiques sainement compris et avec les règles générales du régime parlementaire?

Poussé à l'extrême, le raisonnement logique conduit à l'absurde. Interprété comme le font les publicistes que nous avons cités, l'idée de la souveraineté nationale conduirait à cette conséquence qu'il faut diplomatiser sur la place publique.

Si les volontés du peuple doivent régler la politique internationale, il faut lui donner le moyen juridique de le faire par referendum. Or, cette conséquence n'est acceptée par aucun des adversaires de la diplomatie secrète. La Suisse, qui est le pays le plus démocratique du monde, n'a pas osé soumettre les traités au referendum. La Constitution monta-

gnarde si fortement imprégnée d'idéologie, n'a pas elle-même été jusque-là ; d'après elle, la ratification des traités appartenait au corps législatif ; cependant cette ratification échappait au vote direct du peuple (art. 53). Dès lors, dit M. Barthélémy, le prétendu peuple dont on invoque la volonté n'est que la partie la plus hardie et la plus bruyante de la nation ; c'est tout au plus une opinion publique plus ou moins flottante que chacun interprète à son gré, ce sont quelques individualités qui s'arrogent le droit de parler en son nom (1).

En réalité, la Souveraineté de la nation ne peut s'exercer que par des représentants. Mais le Parlement ne représente pas d'une manière générale et complète le peuple dans tous ses intérêts. Il ne le représente que pour la fonction législative. Le Président de la République est son représentant pour la fonction gouvernementale interne. Quelle va donc être l'organe constitutionnel le plus apte à représenter le peuple pour la direction de la politique étrangère ? C'est une question d'art politique et d'organisation constitutionnelle. La réponse est fournie par l'expérience générale des peuples : c'est le pouvoir exécutif qui est le meilleur représentant de la nation dans les relations internationales ; loin d'être en opposition avec le principe de la Souveraineté na-

(1) Joseph Barthélémy, *La démocratie et le secret diplomatique. Revue politique et parlementaire*, 1916, p. 156.

tionale, cette solution constitue l'organisation pratique de ce principe.

C'est faire abus des mots que de qualifier l'art. 8 de la loi du 16 juillet 1875 de « disposition d'origine « monarchique égarée dans une constitution républicaine. » Quel que soit le régime, la nature des choses ne change pas et les instruments qui doivent être mis au service du pays sont identiques. Ainsi que l'a dit Laboulaye (1) la République idéale est encore aujourd'hui conforme à la définition qu'en donnait Cicéron : un mélange de démocratie par la reconnaissance au peuple des droits politiques, d'aristocratie, par l'influence reconnue à l'expérience et à la supériorité du talent, de monarchie, par une large indépendance d'action reconnue à l'exécutif et hors de laquelle il n'y a qu'anarchie et impuissance.

Les organes constitutionnels d'un pays ne représentent pas des tendances plus ou moins éphémères qui se dessinent avec plus ou moins de netteté dans le corps électoral : ils représentent le pays lui-même dans son passé et dans son avenir, dans ses aspirations et dans ses devoirs, dans sa mission historique; ils ne représentent pas un nombre plus ou moins grand d'individus, mais la personne morale qui est la nation. Le peuple n'est pas une minorité de ci-

(1) *Questions constitutionnelles*, 1872, p. 63.

toyens, ni une Chambre élue comme la Chambre en France, par une majorité. « Si la majorité, dit M. Barthélémy (1) se liguait contre un juste ou contre un « innocent, le devoir du gouvernement serait d'être « pour la justice contre les électeurs ; si nous étions « obligés de reconnaître à une masse inorganique le « pouvoir d'arbitraire et d'injustice qui fut théorique- « ment celui des anciens rois, nous pourrions re- « gretter que nos pères n'aient pas fait l'économie des « révolutions ; si la majorité des électeurs se liguait « contre l'intérêt du pays, le devoir du gouvernement « serait encore d'être pour le pays, contre les élec- « teurs. »

Le principe de la souveraineté nationale, fondement de la théorie démocratique, ne signifie pas que le peuple doive tout faire par lui-même, ce qui serait d'une évidente impossibilité ; il ne signifie pas davantage que toutes les affaires de la Nation doivent être réglées par le Parlement, spécialement investi de la fonction législative. Le pouvoir exécutif, élu par les Chambres, est une émanation de la volonté populaire ; nous ne voyons pas, dès lors, en quoi la doctrine démocratique s'opposerait à ce que des attributions, même très étendues, lui fussent reconnues en matière de politique extérieure. Ce régime doit être le plus profitable aux intérêts généraux. Il faut

(1) *Op. cit.*, p. 1158.

considérer comme démocratique et républicain, dans le domaine diplomatique, le système le plus favorable à la sécurité et à la grandeur de la France. Si le secret diplomatique apparaît, dans une certaine mesure, comme une condition de cette sécurité et de cette prospérité, nous n'apercevons pas pour quelle raison le pouvoir exécutif, par la volonté du peuple, ne serait pas autorisé à le garder.

On ne saurait trop méditer à ce sujet les paroles de La Réveillère-Lepeaux à la Convention :

« Un traité n'est pas un acte de législation, mais un acte de gouvernement. Dans une démocratie de l'ordre de la nôtre, où le peuple est forcé de déléguer l'exercice même du pouvoir à une assemblée nombreuse, cette assemblée est forcée elle-même de déléguer l'exercice du gouvernement, soit à un corps distinct, soit à une partie des membres, comme dans le gouvernement provisoire actuel, et, soit dans l'un, soit dans l'autre gouvernement, la nécessité du secret a été également sentie et admise sur plusieurs points. La question se réduira donc à savoir s'il y a nécessité ou non à l'admettre sur ce point. » (1)

Le célèbre orateur conventionnel comprenait donc à merveille que la question de la diplomatie secrète ou, ce qui revient au même, la question du rôle

(1) Discours à la Convention, 23 ventose, an III, *Moniteur* du 29, p. 132.

d'une Chambre élue en matière diplomatique, ne relève pas uniquement de la dialectique. Il y voyait justement un problème d'ordre politique pratique, de haute opportunité nationale. Et il n'hésitait pas à classer les traités dans la fonction gouvernementale, plutôt que dans la fonction législative.

Ce sont les mêmes idées générales qui ont inspiré la loi de 1875. Celle-ci mérite d'autant moins les critiques qui lui ont été adressées que, dans le régime qu'elle consacre, le secret diplomatique est loin d'être absolu. Le pouvoir du Président de la République est limité soit par la Constitution elle-même, soit par le bon sens, soit par les règles générales du régime parlementaire.

D'abord, il ne peut pas y avoir de traité secret sur les matières qui, d'après l'alinéa 2 de l'art. 8, ne peuvent être réglées d'une manière définitive qu'après l'approbation des Chambres. Le chef de l'Etat ne peut, nous l'avons vu, ratifier définitivement les traités de cette nature que s'il y est autorisé par le Parlement. Cette autorisation ne peut être demandée sans dévoiler le secret. Il n'y a donc pas de traité constitutionnellement possible, en matière de traité de paix, de commerce, de traité engageant les finances de l'Etat, réglant l'état des personnes ou le droit des propriétés des Français à l'étranger, portant cession, échange ou adjonction de territoire. Le Président de la République ne saurait, sans violer la

Constitution, donner à un traité en ces matières un caractère définitif en se portant fort d'obtenir dans la suite l'approbation parlementaire.

Aussi bien lorsqu'un traité contient, dans l'une de ses clauses, une disposition de la nature de celles qui ne peuvent pas être arrêtées sans l'approbation du Parlement, ce n'est pas cette seule clause, mais tout le traité qui doit être soumis aux Chambres. Car les autres dispositions du traité sont en corrélation avec la clause dont il s'agit, si même elles ne sont pas les conditions de celle-ci.

Il va sans dire, du reste, que, lorsque le Président de la République donne connaissance aux Chambres d'un traité qu'il a conclu seul en vertu de l'art. 8, cette communication doit être complète, sincère et loyale. Il serait incorrect, au point de vue constitutionnel, de communiquer au Parlement les avantages obtenus tout en lui dissimulant les charges et les sacrifices consentis. Il faut bien avouer que cette incorrection a été commise lors du traité franco-allemand de 1911 et à cette époque le gouvernement a dissimulé une partie des sacrifices qu'il avait consentis à l'Allemagne dans l'intérêt supérieur du maintien de la paix. « La Constitution, dit avec raison M. Baudin, dans son rapport du 26 janvier 1912, n'autorise pas l'addition à un traité public de clauses secrètes qui en modifient l'esprit et les dispositions ».

M. Jèze (1) voyait dans cette dissimulation un véritable crime de haute trahison qui rendait ses auteurs possiblès de la Haute-Cour. C'était une exagération manifeste. Le crime de haute trahison suppose une faute lourde qui a compromis les destinées du pays, la paix intérieure ou extérieure. Or, dans l'espèce, le ministre n'avait causé aucun dommage au pays ni à qui que ce soit ; il avait même sauvegardé l'intérêt général. Si, donc, l'on pouvait parler d'incorrection parlementaire, il était tout à fait abusif d'évoquer la haute trahison.

Limité, ainsi que nous venons de le voir, par la Constitution et par le bon sens, le pouvoir du Président de la République est en complète harmonie avec les règles du régime parlementaire. Le Président exerce son pouvoir avec les ministres, or président et ministres sortent des Chambres ; on ne peut donc pas dire que le pouvoir exécutif soit distinct, en somme de l'autre. Ausurplus, les hommes qui gouvernent, ne conservent leurs importantes attributions que par la volonté des Chambres. Un ministre des affaires étrangères peut être, à tout moment, renversé par le Parlement. Voilà une différence capitale entre la situation d'un Delcassé et celle d'un Choiseul. On peut donc dire, que, par le fait même qu'il a subsisté après un acte diplomatique, un mi-

(1) *Loc. cit.*, p. 325.

nistre a eu la confiance des Chambres. Si l'on prétend que, dans certaines occurrences, il y a eu indifférence plutôt que confiance du Parlement, c'est la condamnation de ce dernier, et non celle du gouvernement, que l'on prononce.

Tout député ou sénateur a le droit d'interroger à tout moment, le ministre des Affaires étrangères sur sa gestion. Il est vrai que le ministre peut refuser de répondre. M. Viviani, auquel une question était posée sur la participation des alliés à l'expédition de Salonique, a répondu : « Ces renseignements m'ont été communiqués, pour que je les utilise, non pour que je les publie ». Interrogé sur l'existence et le contenu d'un traité secret, le ministre doit répondre la vérité ou bien refuser de répondre ; rien ne lui permet de mentir. Il appartient à la Chambre de décider si elle peut se satisfaire de la réponse. Si elle insiste, il dépend du ministre de réfléchir et de savoir s'il persiste dans son refus. Ce que la Chambre peut faire, c'est de renverser le ministre récalcitrant. Il n'est pas douteux que le contrôle parlementaire constitue un sérieux contrepoids à ce qui pourrait paraître excessif dans le droit reconnu au gouvernement au point de vue diplomatique.

Attribution de la fonction diplomatique au pouvoir exécutif, nécessité de l'approbation parlementaire pour les traités les plus importants ou pour ceux qui touchent aux droits des particuliers, droit pour

le pouvoir exécutif de garder le secret diplomatique aussi longtemps que le commandent l'intérêt et la sûreté de l'Etat : tels sont les principes établis par la loi du 16 juillet 1875. Ils n'ont rien de contraire, nous venons de le montrer, aux principes démocratiques et aux règles du régime parlementaire.

CHAPITRE III

L'HISTOIRE

Il ne suffit pas de constater que les solutions adoptées par la loi du 16 juillet 1875 ne sont nullement en opposition avec les règles essentielles d'un régime démocratique et parlementaire. Car il est encore possible de répondre que dans un système démocratique parfait, idéal, toute diplomatie secrète devrait être supprimée. Le problème envisagé est surtout, nous l'avons dit, une question d'art politique, d'organisation constitutionnelle. Nous devons donc rechercher si les dispositions de la loi de 1875 se justifient sur le terrain positif; si, en d'autres termes, les faits ne viennent pas condamner les tendances nouvelles que nous avons signalées.

M. Joseph Barthelémy (1), se basant spécialement à ce point de vue, a montré que le secret de la diplo-

(1) La démocratie et le secret diplomatique (Extrait de Démocratie et Politique étrangère) dans *Revue politique et parlementaire*, 1916, p. 164 et suivantes.

matie est une institution opportune et nécessaire et que l'histoire fournit en sa faveur un sérieux préjugé. Les traités secrets ont été admis à toutes les périodes de l'évolution constitutionnelle de la France : sauf par les deux Constituantes de 1789-91 et de 1848. Et si ces deux Assemblées se caractérisent par un élan d'idéalisme qui les rend profondément sympathiques, elles se sont fait surtout remarquer par un abus véritable d'une logique principalement verbale qui les a mises hors d'état de mettre sur pied des régimes viables.

Les hommes de l'Assemblée Constituante, séduits par les principes abstraits et absolus, voulurent appliquer jusqu'à ses dernières conséquences l'idée formulée par Mably : « Rien ne doit être secret chez un peuple bien gouverné (1) ». Barnave, le 17 mai 1790, commentait cette pensée du même Mably : « La politique de la nation française doit exister non dans le secret, mais dans la justice ». Et Pétion s'écriait : « Le mystère ne sert que l'injustice. On n'a besoin d'être mystérieux que quand on veut être injuste. Il n'est de traités solides et respectables que ceux qui sont fondés sur la justice et l'utilité réciproque et commune. Toute la science des hommes d'Etat est puérile et vaine. Ils trompent leurs contemporains ; ils sacrifient leurs descendants. Nous

(1) *Traité des droits et devoirs du Citoyen*, édition 1789, livre VII, p. 126.

avons voulu chasser l'injuste de notre administration intérieure. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour le régime extérieur ? » Volney, de son côté, proclamait que la diplomatie secrète devait rester parmi les ruines du régime aboli : « Oui, messieurs, vous laisserez le mystère à cet esprit de diplomatie tracassière qui, n'ayant pour objet que des intérêts de maison et de famille, pour moyens que des corruptions et des intrigues, a besoin de ténèbres ». Enfin, Rewbal déclarait nettement : « Une grande nation ne doit avoir d'alliés que la Providence, sa force et la justice ».

Aussi la Constituante, par application de ces idées, prohiba expressément tout traité secret. La Constitution de 1791 s'exprimait ainsi à ce sujet : « Il appartient au Corps législatif de ratifier les traités de paix, d'alliance et de commerce, et aucun traité n'aura d'effet que par cette ratification (1) ».

L'Assemblée législative appliqua et même renforça cette disposition constitutionnelle. La Constitution réservait au roi seul la direction des affaires diplomatiques ; mais la plupart des actes qu'il accomplissait de cette matière devaient être approuvés par l'Assemblée. De la sorte, il y avait un partage bien net des attributions : au roi appartenait l'initiative de la direction ; à l'Assemblée le contrôle *a poste-*

(1) Constitution du 3 septembre 1791, titre III, chap. III, sect. 1, article 3.

riori. Mais l'Assemblée législative, loin de s'en tenir là, créa un comité permanent, dit Comité diplomatique, qui ne se borna pas à la préparation des décisions de l'Assemblée en matière de contrôle, mais prétendit s'emparer en outre de l'initiative et de la direction des relations internationales. Ainsi on vit se créer, contre le Ministère des Affaires étrangères du roi, une sorte de Ministère des Affaires étrangères de l'Assemblée (1).

L'histoire de la Convention, au point de vue qui nous intéresse, se divise en deux parties.

Dans une première phase de doctrinarisme et d'idéologie, elle prétendit supprimer non seulement la diplomatie secrète, mais la diplomatie elle-même. Le 19 novembre 1792, elle proclama que la France n'aurait plus de rapports avec les monarchies, mais seulement avec les peuples libres. L'Europe étant à peu près entièrement monarchique, cette décision équivalait en fait, à une renonciation de la diplomatie. Cependant, dans la Constitution montagnarde où se reflétèrent ses tendances excessives du début, la Convention ne formula pas expressément son opinion sur le secret diplomatique. L'art. 5 range la ratification des traités parmi les décrets. Et cette classification entraîne deux conséquences : la première est que la ratification est du domaine du corps

(1) Joseph Barthélémy, *Rôle du pouvoir exécutif*, p. 459.

législatif ; la seconde est qu'elle échappe au vote direct du peuple qui n'est possible que pour les lois (art. 53).

Mais les réalités ne tardèrent pas longtemps à instruire les Conventionnels. La haine et la méfiance de l'ancienne monarchie expliquèrent les excès d'intransigeance contre les prérogatives de l'exécutif, aux débuts de la Révolution. Après la disparition de la monarchie, le mouvement d'aversion continua comme en vertu de la vitesse acquise, contre l'exécutif républicain qui lui avait succédé. Mais, au contact des réalités et des responsabilités du pouvoir, les préjugés idéologiques se dissipèrent.

« Enfin, les armées de la République sont victorieuses, dit M. Barthélémy (1). Pour cueillir le fruit de la victoire, il faut bien, coûte que coûte, traiter avec les monarchies vaincues et en même temps qu'à l'idée de la diplomatie elle-même, la Convention revient à l'idée de la diplomatie secrète. Elle a un sens assez élevé du patriotisme pour comprendre qu'afin de ne pas compromettre dans les tractations diplomatiques, les avantages rapportés par les armées, il était nécessaire que les représentants de la France à l'extérieur, c'est-à-dire le Comité de Salut public, eut entre les mains les armes nécessaires pour lutter à chances

(1) *Revue politique et parlementaire*, loc. cit., p. 1167.

« égales avec les monarchies sur ce mauvais terrain. Elle lui confia de très larges pouvoirs et lui reconnut expressément le droit de conclure des traités secrets ».

Cambacérès, rapporteur, entraîna la conviction de l'Assemblée : « Voulez-vous, s'écria-t-il être perpétuellement en guerre avec l'Europe? (Non, Non). Et bien ! il faut dire au peuple qu'on le fera périr par l'excès de la démagogie, si l'on n'y prend garde... Je périrai, s'il le faut, pour empêcher que la Convention égarée par un sentiment pur, mais mal dirigé, n'arrive sur les bords d'un abîme dont il serait impossible de nous retirer. (1) ».

« Il ne faut pas diplomatiser sur la place publique » dit encore Cambacérès (2).

Cette formule a fait fortune. Elle n'a rien perdu de son actualité. Alors elle fut bien comprise par les hommes de la Convention. La guerre ne pouvait durer éternellement. Chacun des coalisés était prêt à traiter, mais hésitait à le reconnaître ouvertement. Si l'on voulait négocier et mettre fin aux hostilités, force était donc de conclure des traités secrets, puisque les monarchies le désiraient. Si l'on voulait une paix avantageuse, il fallait employer les moyens diplomatiques alors en usage.

Cambacérès demandait à la Convention d'attri-

(1) Séance du 22 ventôse, an III, *Moniteur* du 25, p. 811.

(2) Séance du 21 ventôse, an III, *Moniteur* du 30, p. 734.

buer au Comité de Salut Public le droit de conclure des traités secrets ; il ne rencontra, au sein de l'assemblée, que de faibles résistances. Et même, au cours des importants débats qui se déroulèrent dans les séances des 22, 23, 26 et 27 ventôse de l'An III, un certain nombre d'orateurs, parmi lesquels La Réveillère-Lepeaux, Priœur, Thibaudeau, Rewbell, vinrent insister sur la nécessité patriotique de la diplomatie secrète. « Il s'agit en ce moment, dit Thibaudeau, de savoir si vous aurez un gouvernement ou si vous n'en aurez pas ».

Le décret du 27 Ventôse An III (7 mars 1795) reconnut expressément au Comité de Salut Public le droit de conclure des traités secrets.

Sans doute l'art. 5 de ce décret déclare : « Les traités ne sont valables qu'après avoir été examinés, ratifiés par la Convention nationale sur le rapport du Comité de Salut Public ». Mais c'est un hommage platonique à l'ancienne conception. Car le but unique et évident du décret est d'apporter à cette conception de graves et décisives exceptions. L'art. 3 autorise le Comité de Salut Public à « faire des stipulations préliminaires et en particulier, telles que des armistices, des neutralisations relatives pendant le temps de la négociation, et des conventions secrètes ».

Et ce n'est pas une restriction véritable qu'apporte l'art. 4 en précisant que les engagements

contractés avec des gouvernements étrangers ne peuvent avoir pour objet que d'assurer la défense de la République et d'accroître ses moyens de prospérité. Par une fiction assez naïve, en effet, les traités secrets n'échappent pas absolument à la règle générale de la ratification par la Convention, mais ils sont censés avoir été ratifiés :

« Les Conventions arrêtées dans les engagements secrets reçoivent leur exécution comme si elles avaient été ratifiées » (art. 8).

L'opportunité de ces mesures fut bientôt démontrée par les faits. Grâce à sa liberté d'action, le Comité de Salut Public put utiliser les rivalités des coalisés : la Prusse, la Hollande, l'Espagne se retirèrent de la coalition. Le Comité de Salut Public, aidé par la jalousie de ces puissances envers l'Autriche et l'Angleterre, put conclure les avantageux traités de Bâle. « En obéissant aux nécessités politiques sans s'inspirer d'un doctrinarisme purement idéologique, dit M. Barthélémy (1) la Convention avait donc créé un instrument utile à la grandeur de la France ».

La doctrine de la Convention devient, sauf une rapide interruption en 1848, la doctrine traditionnelle du droit public français. Les traités ne sont valables qu'après avoir été examinés et ratifiés par le corps législatif.

(1) *Loc. cit.*, p. 169.

Cependant, les conditions secrètes peuvent recevoir provisoirement leur exécution, dès l'instant même où elles sont arrêtées par le Directoire (art. 333). Le traité de Campo Formio, avantageux pour la France et dont la partie secrète eut des résultats importants, fut conclu sous le régime qui vient d'être indiqué.

Le principe se confirma et se développa dans les Constitutions du Consulat, de l'Empire, de la Restauration et de la Monarchie de Juillet. Ces différents régimes conférèrent la prédominance à peu près absolue au pouvoir exécutif dans la direction des affaires internationales.

« Ainsi, dit encore M. Barthélémy (1) deux fois la France a voulu s'interdire les traités secrets, et deux fois, elle y est rapidement revenue. La plus grande de nos assemblées démocratiques, la Convention, en a reconnu la nécessité ».

L'opportunité de confier la fonction diplomatique au pouvoir exécutif et de permettre à ce dernier de garder le secret dans la mesure commandée par l'intérêt de l'Etat, est donc une vérité d'expérience historique. Cette vérité n'a cessé d'être confirmée. On ne peut nier que les résultats les plus importants de la diplomatie, sous la troisième République, ont été obtenus par le secret. L'affaire tunisienne, fut conclue secrètement, par le gouvernement seul,

(1) *Loc. cit.*, p. 169.

en dehors du pays et de ses représentants élus. C'est grâce à la diplomatie secrète que la France est sortie de l'isolement et de l'affaiblissement où l'avaient laissée les désastres de 1870. L'alliance russe ne se manifesta que par des symptômes extérieurs. Et pourtant, la France entière frémit d'émotion heureuse lorsqu'elle sut qu'elle était enfin sortie de son dangereux isolement et qu'elle pouvait désormais regarder avec plus de confiance la menace allemande qui ne cessait de peser sur elle et qui avait failli éclater en 1875. C'est encore par des ententes secrètes qu'a été conclue « l'entente cordiale » germe de l'alliance anglaise qui a été un facteur décisif dans la victoire. C'est par une série d'ententes secrètes que la France a établi sa domination au Maroc, notamment par le pacte de 1904 conclu avec l'Espagne. Ce pacte ne pouvait du reste être que secret, puisqu'on insinuait la prépondérance s'abritant comme d'un paravent derrière l'intégrité de l'Empire chrétien, fiction qu'on opposait aux prétentions allemandes. Certes, cette politique ne pouvait être du goût de l'Allemagne mais le gouvernement français n'avait pas pour mission de servir les intérêts de celle-ci ; d'ailleurs, le traité ne lui aurait pas été plus agréable, s'il avait été publié (1). Dans le traité Congolais avec l'Allemagne, il y avait encore des clauses secrètes

(1) Barthélémy, *op. cit.*, p. 172.

qui furent mal vues des commissions parlementaires des Affaires étrangères et de l'opinion. Mais il n'est pas douteux que le résultat en a été bienfaisant. La France est installée au Maroc comme elle devait l'être. Le secret a permis de ménager les susceptibilités de l'Allemagne et d'éviter que la guerre éclatât à propos des affaires marocaines ; la France n'aurait pas eu, alors, toutes les sympathies mondiales qui se sont groupées autour d'elle de 1914 à 1918 et peut-être la Russie, tout en exécutant loyalement les clauses de son traité n'aurait-elle pas donné, dans la première période des hostilités, tout l'effort qu'elle a fourni.

« En résumé, dit très bien M. Barthélémy, c'est par des ententes secrètes que la France a inauguré, en 1878, une politique coloniale dont elle peut aujourd'hui apprécier la grandeur. C'est par une série d'ententes secrètes qu'elle a pu parfaire la constitution de ce magnifique domaine de l'Afrique méditerranéenne qui est incontestablement, par sa situation comme par ses ressources, un des plus enviabiles du monde. C'est par une entente secrète qu'elle est sortie de l'isolement, par une autre entente qu'elle a consolidé sa situation dans le monde. »

CONCLUSION

Il ressort de l'étude précédente que les lois constitutionnelles de 1875 ont compris d'une manière rationnelle et organisé d'une façon sage et opportune le rôle du Parlement dans le domaine diplomatique.

Il est indéniable — et l'expérience universelle des peuples a montré — que le pouvoir exécutif est le plus apte à exercer la fonction diplomatique. Aussi la constitution a-t-elle confié au Président de la République la mission de négocier et de conclure les traités. Mais le Législatif a été associé à l'Exécutif dans l'accomplissement de l'œuvre diplomatique et de la direction de la politique étrangère. Un certain nombre de traités ne peuvent devenir définitifs sans une préalable approbation des Chambres — le vote du Parlement constitue alors une condition essentielle de la validité de la Convention internationale (1). De plus, alors même qu'il s'agit de traités

(1) En Roumanie, l'association de l'Exécutif et du Législatif a été
Sapira

non obligatoirement soumis au vote des Chambres, l'intervention de celles-ci est parfois nécessaire pour édicter les mesures d'exécution indispensables.

Les critiques adressées à la Constitution nous ont paru inopérantes. Le principe de la Souveraineté nationale, fondement de la doctrine démocratique, n'empêche pas que la nation confie la fonction diplomatique à l'organe constitutionnel le plus apte à la remplir. C'est le pouvoir exécutif. Le Parlement ne cesse, d'ailleurs, d'exercer son contrôle sur les actes de politique étrangère du gouvernement. Soit en séance publique, soit par les Commissions compétentes, les Chambres peuvent demander des éclaircissements et fournir des suggestions. Tout député ou sénateur peut questionner ou interpeller le ministre des Affaires étrangères. Et le jeu de la responsabilité ministérielle fait qu'aucun gouvernement ne peut demeurer au pouvoir, si sa politique étrangère n'est pas conforme à la volonté de la majorité parlementaire. Les Chambres peuvent ainsi avoir toujours le dernier mot. En vérité, nous croyons qu'on ne saurait, sous peine d'entrer dans l'anarchie au point de vue diplomatique, recon-

réalisé d'après les mêmes idées générales. Aux termes de la Constitution de 1866 modifiée en 1879 et en 1884, art. 93. « Le Roi conclut avec les Etats étrangers les conventions de commerce, navigation, et autres de même nature. Mais pour que ces actes aient force obligatoire, ils doivent être préalablement soumis au pouvoir législatif et approuvés par celui-ci. »

naître au Parlement des pouvoirs plus étendus en matière de politique extérieure.

Il est vrai que la Constitution de 1875 a conservé, dans une certaine mesure, le secret diplomatique si violemment combattu à l'heure actuelle. Mais nous avons montré que ce secret est une nécessité pratique, historiquement démontrée, et qu'il ne présente d'ailleurs, rien de contraire aux principes démocratiques sagement entendus. L'organisation constitutionnelle de la fonction diplomatique serait un pur jeu de l'esprit, si elle ne s'inspirait pas des réalités nationales et internationales.

Il est possible que, dans un monde idéal, le plus parfait des systèmes diplomatiques soit celui qui exclut le secret de la diplomatie. Peut-être la Société des Nations, dont la grande et généreuse idée a reçu un commencement d'application dans le récent traité de Paix, amènera-t-elle un jour cette solution? Mais la Société des Nations n'existe encore qu'à l'état embryonnaire. Jusqu'à ce qu'elle devienne un organisme vraiment réel, vivant, et agissant, la situation de la France dans l'Europe et dans le monde ne différera pas sensiblement, au point de vue des relations diplomatiques, de ce qu'elle était avant la grande guerre. On ne peut renoncer aux traités secrets que lorsqu'on n'aura plus affaire qu'à des Etats libres et sincèrement disposés, eux aussi, à ne traiter qu'en pleine clarté. Les gouvernements dé-

mocratiques seraient en état d'infériorité s'ils n'avaient pas la faculté d'user envers les autres gouvernements, des moyens que ceux-ci emploient. Sans doute, la France ne connaîtra plus les angoisses qui l'ont assaillie au lendemain de 1870, lorsqu'elle était comme prise dans les filets d'ententes mystérieuses que lui jetaient les monarchies européennes; mais il est vraisemblable qu'elle aura encore à résoudre des problèmes, sinon de même gravité, du moins de même nature. Force lui sera donc de s'adapter au milieu et d'user des moyens généralement employés. La diplomatie européenne ne saurait s'astreindre à l'observation rigoureuse des purs principes démocratiques proclamés par la première Constituante. Il faudra donc se conformer aux nécessités de cette diplomatie, autrement les intérêts vitaux de la France seraient sacrifiés à une conception particulière, intransigeante et fausse, nous l'avons vu, de la doctrine démocratique.

Une grande tâche incombe aujourd'hui à la diplomatie.

« Qu'elle regarde seulement, dit M. Hanotaux (1) elle verra que le bloc allemand n'est pas si solide. Cette matière en fermentation lui est livrée; qu'elle la travaille avec ses ressources qui sont grandes, mais surtout avec les ressources des peuples qui sont

(1) Le traité du 28 juin 1919. *Revue des Deux-Mondes*, 15 août 1919 p. 784.

immenses. Il n'est pas un pays de l'Allemagne qui ne doive être traité en particulier et comme un cas méritant les soins les plus attentifs. Précisément parce que l'Allemagne est de formation complexe, il faut, à ces maux et à ces misères, des remèdes différents. Le cas prussien est, de toute évidence, différent du cas hanovrien, bavarois, etc... La Prusse c'est le foyer: il faut qu'elle se sente isolée et que ses humeurs se résorbent au contact des réalités de la vie...

Aux autres pays germaniques, on eût pu appliquer, dès le début, le régime de la séparation, soit en signant avec eux un armistice séparé, soit en les appelant à prendre une part directe aux négociations. On ne l'a pas fait. Mais, pour demain, et quand il s'agira des finances, du commerce, de l'industrie, des importations et des exportations, qui empêche de le faire? ».

Pour accomplir son œuvre, la diplomatie devra procéder d'idées claires et user de souplesse. Pas plus demain qu'hier il ne sera, en général, opportun de diplomatiser sur la place publique. Sans doute la politique étrangère n'est pas une science hermétique, réservée à quelques individualités. Mais il ne faut pas non plus la considérer comme accessible à tout le monde. La publicité de la diplomatie serait commandée par la plus pure logique démocratique. Mais la logique cesse d'avoir raison et peut devenir mal-faisante si elle oublie les réalités. La diplomatie publique, de même que le règlement pacifique des

conflits internationaux, est un idéal que l'avenir verra peut-être se réaliser. Mais, pour le moment, il faut prendre garde à ne pas désarmer la France et à ne pas la mettre en état d'infériorité dans les luttes diplomatiques.

« Il ne faut pas, comme l'a très bien dit M. Barthélémy (1) sous prétexte de sauvegarder les principes démocratiques, sacrifier la France, qui est « le plus puissant foyer réel de rayonnement démocratique ». Le secret diplomatique doit être, par suite conservé, à titre exceptionnel, provisoire et régulier. L'association des pouvoirs a été heureusement combinée par les lois de 1875, dans le domaine de la politique étrangère ; la part des Chambres a été faite conformément aux principes du régime parlementaire et aux besoins de la vie internationale. Si la Constitution française doit être révisée, nous pensons qu'il conviendra de laisser intact le système qu'elle a consacré dans le domaine diplomatique.

Vu et approuvé le Président

F. LARNAUDE

Vu le Doyen

F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice Recteur de l'Académie de Paris :

L. POINCARÉ

(1) *Op. cit.*, p. 181.

BIBLIOGRAPHIE

- Barthélemy (Joseph). — *La Démocratie et le Secret diplomatique. Revue politique et parlementaire*, 1916.
- Baudin. — *Rapport au nom de la Commission sénatoriale des affaires étrangères*, 25 janvier 1912.
- Clunet. — *Du défaut de validité de plusieurs traités diplomatiques conclus par la France avec les Puissances étrangères*.
- Despagnet. — *Essai sur les Protectorats*, 1896.
- Duguit. — *Manuel de Droit constitutionnel*, 1907.
- Duguit. — *Traité de Droit constitutionnel*, 1911, (2 vol.).
- Esmein. — *Eléments de droit constitutionnel*, 1909.
- Esmein. — « De la délégation du Pouvoir législatif à l'occasion du projet dit « des pleins pouvoir présenté par M. Crispi au Parlement italien. » *Revue politique et parlementaire*, août 1894.
- France (Anatole). — *Séailles-Jaurès : Démocratie et Diplomatie*, 1906.
- Herbault. — « Etude sur les déclarations de réciprocité en matière d'extradition, échangées entre la France et les puissances étrangères. » *Journal de droit international privé*, 1893.
- Jèze (Gaston). — *Revue de droit public*, 1912.
- Laboulaye. — *Questions constitutionnelles*, 1872.
- Mably. — *Traité des droits et devoirs du citoyen*, 1789.
- Michon. — *Les traités internationaux devant les Chambres*, 1901.
- De Mun (Albert). — *Discours à la Chambre du 15 décembre 1910*.
- Pierre (Eugène). — *Traité de Droit politique, électoral et parlementaire, et suppl.*, 1910.
- Piou (Jacques). — *Discours à la Chambre du 1^{er} mars 1912*.

Rensault (Louis). — *De la conclusion des traités internationaux dans le Droit du 26 mai 1880.*

La Reveillere-Lepeaux. — Discours à la Convention du 23 Ventose, an III, *Moniteur* du 29.

Robinet de Cléry. — « Des conditions de validité des traités diplomatiques, dans l'état actuel de notre législation, *Journal de Droit international privé*, 1876.

Sembat. — *Faites la paix, sinon faites un Roi.*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.	1
-----------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Rôle des Chambres au point de vue diplomatique, d'après les lois constitutionnelles de 1875.

Chapitre I. — Représentation de la France	9
— II. — Déclaration de guerre	11
— III. — Les traités. Considérations générales	14
— IV. — Traités exigeant l'approbation parlementaire.	29
— V. — Caractères et formes de l'intervention parlementaire	50
— VI. — Traités n'exigeant pas l'approbation parlementaire	60

DEUXIÈME PARTIE

Du rôle diplomatique des Chambres dans un régime parlementaire.

— I. — Critiques adressées à la Constitution française	71
--	----

Chapitre II. — Les principes	74
— III. — L'histoire.	85
CONCLUSION	97
BIBLIOGRAPHIE.	103

TABLE ALPHABÉTIQUE

A

Acte d'hostilité, 7, 12.
 adjudication, 17, 25, 43, 80.
 agent diplomatique, 19, 66.
 Allemagne, 30, 32, 37, 47, 73, 81,
 92, 94, 95, 100.
 Angleterre et Grande-Bretagne, 14,
 15, 30, 37, 46, 51, 64.
 Annam, 49.
 approbation parlementaire, 8, 12,
 19, 23, 27, 28, 29, 31, 32, 36,
 38, 39, 41, 45, 47, 51, 52, 57,
 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 74,
 81, 83.
 Assemblée nationale, 23, 24, 39.
 Autriche-Hongrie, 30, 31, 37, 92.

B

Bâle, 92.
 Barnave, 96.
 Barodet, 20.
 Barthélémy (J.), 74, 78, 85, 89,
 92, 93, 95, 101.
 Baudin, 28, 81.
 Berlin, 30, 31, 32, 62.
 Berthauld, 41.
 blocus, 12.
 Buffet, 40, 56.

C

Cambacérès, 90.
 Cameroun, 48.
 Campo-Formio, 93.
 cession, 17, 25, 29, 43, 44, 45, 46,
 80.
 Chambres, 2, 4, 5, 6, 10, 11, 15,
 18, 20, 21, 22, 24-29, 31, 33,
 36-41, 45-49, 50-52, 54, 56, 57,
 60-68, 80-83, 97, 98, 101.
 Chartes, 25.
 Chine, 12, 32, 47, 64.
 Choiseul, 72, 82.
 Clunet (E.), 25-27.
 Comité diplomatique, 88.
 Comité de Salut public, 89, 91,
 92.
 Conclusion des traités, 1-3, 7, 9,
 14, 17, 22, 53, 54, 97.
 Conférence de la paix, 21, 30.
 Congo, 32.
 Congrès américain, 13.
 Constantinople, 33, 62.
 Constituante, 86, 87, 100.
 Constitution, 4, 13-15, 18, 31,
 35, 44, 46, 51, 53-57, 61, 69,
 71, 75, 80-82, 87, 88, 93, 98,
 99, 101.
 Consulat, 93.

Convention (en général), 25, 29,
32, 33, 37, 38, 41, 43, 48, 50-
52, 62, 65-67, 97.

D

Dahomey, 12, 48.
Danube, 33, 62.
Déclaration de guerre, 7, 11-13,
29, 55, 62.
Delcassé, 82.
Directoire, 93.
Droit constitutionnel, 6, 7, 21.
Dubost (A.), 72.
Dufaure, 24-26.

E

échange, 17, 25, 43, 46, 80.
Empire, 30, 44, 93.
Esmein, 17, 35, 55.
Espagne, 92, 94.
États-Unis, 14, 20, 74.

F

Ferronnays (de la), 51, 64.
Fez, 49.
fonction diplomatique, 2, 3, 4,
6, 83, 97-99.
France (la), 2, 4, 9, 10, 12, 14-
16, 21, 23, 30, 42, 44-46, 48-
51, 61, 62, 66, 67, 73, 78, 79,
88, 89, 92-95, 99, 100, 101.

G

Gouvernement parlementaire, 25.
Gouvernement personnel, 1.
Grèce, 37.

H

Hanotaux (G.), 100.
Haute-Cour de Justice, 4, 82.
Hay-Pauncefote, 15.
Hollande (la), 92.

I

Ile Saint-Barthélemy, 44, 45.
indemnité de guerre, 29, 34.
intervention parlementaire, 50,
52, 65, 98.
Italie, 15, 30, 37.

J

Jèze (G.), 72, 82.

L

Laboulaye, 26, 27, 39, 77.
La Haye, 30, 66, 67.
La Réveillère-Lepeaux, 79, 91.
Le Royer, 91.
lettres de créances, 9.
Londres, 33, 37, 62.
Louis XV, 72.

M

Mably, 86.
machines, 16.
Madagascar, 12, 46.
Maroc, 18, 94, 95.
Michon, 26, 53, 61.
ministre, 4, 17, 20, 63, 72, 82, 83.

N

négociation des traités, 1-3, 7,
16, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 26,
28, 64, 97.
Niger, 32.

P

Paris, 37, 47.
Parlement, 4-6, 10-14, 17, 48,
21, 24, 26, 28-31, 33, 39-43,
48-49, 51-54, 57, 60-63, 65-67,
69, 71, 76, 78, 80-83, 97-99.
Pétion, 86.

Piou (J.), 73.
 pays démocratique, 1, 75.
 pays parlementaire, 1.
 pouvoir exécutif, 1, 2-5, 9, 17,
 19-22, 24-26, 28, 53-55, 57, 71,
 76, 78, 79, 82, 84, 93, 97, 98.
 pouvoir judiciaire, 3.
 pouvoir législatif, 1, 2, 4, 15, 20,
 23, 25, 35, 44, 53, 55, 56.
 Pierre (E.), 20, 63.
 Prieur, 91.
 Président de la République, 4, 9,
 10-12, 14-18, 22-30, 39, 46, 51,
 60-64, 66, 72, 74, 80-82, 97.
 privilèges et immunités diploma-
 tiques, 66, 67.
 protectorat, 1, 45, 49.
 Prusse (la), 92, 100.

R

ratification et ratifier, 14-17, 21,
 22, 24, 26, 28, 44, 52, 62, 64-
 66, 76, 80, 88, 92.
 Renault, 28.
 régime parlementaire, 3, 4, 6,
 69, 75, 80, 82, 84, 101.
 représailles, 12.
 représentation de la France, 7
 et 9.
 représentation nationale, 29.
 responsabilité ministérielle, 5, 20,
 63, 98.
 rétorsion, 12.
 Rewbell, 91.
 Ribot, 64.
 Robinet de Cléry, 35, 39.
 Rousseau (J.-J.), 2.
 Russie, 27, 30, 37, 95.

S

Saisies, 12.
 Salonique, 83.

Savoie, 44.
 secret diplomatique, 18, 71, 73,
 74, 79, 80, 84, 88, 99, 101.
 Sembat (M.), 64.
 Sénat, 4, 5, 15, 18, 40, 73.
 senatus-consulte, 30, 44.
 séparation des pouvoirs, 2, 3.
 Sidney Low, 74.
 Société des Nations, 99.
 Suisse, 75.
 Soudan, 48.
 Souverain, 1.
 souveraineté, 2-4, 22, 40, 43, 45,
 48, 55, 56, 72, 75, 76, 78, 98.
 Suède, 44, 45.
 Suez, 33, 62.
 système représentatif, 2, 15.

T

Taïti, 46.
 tarifs douaniers, 30, 56.
 Thibaudeau, 91.
 Togo, 48.
 Tonkin, 12, 32.
 Traités (en général), 7, 14, 15,
 17, 18, 20, 23-67, 71, 73-81,
 83, 86-99.
 Troplong, 44.
 Tunisie, 2, 48.
 Turquie, 30, 37.

U

ultimatum, 11, 12.

V

validité, 26, 50-52, 62, 65.
 Viviani, 83.
 Volney, 87.

W

Wilson, 16, 74.

SAINT-AMAND (CHER). — IMPRIMERIE BUSSIÈRE.
